

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**Los obstáculos al consenso. Entre el diseño de la
participación y el sistema de acción:
análisis del Programa 3x1 para migrantes en México**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTORA

PRESENTADA POR

Zaira Ivonne Zavala Angulo

DIRECTORES

Leticia María Delgado Godoy
Antonio Robles Egea

Madrid, 2018



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tesis Doctoral

**LOS OBSTÁCULOS AL CONSENSO. ENTRE EL DISEÑO DE LA
PARTICIPACIÓN Y EL SISTEMA DE ACCIÓN:
ANÁLISIS DEL PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES EN MÉXICO.**

Zaira Ivonne Zavala Angulo

Directores:

Dra. Leticia María Delgado Godoy. Universidad Rey Juan Carlos

Dr. Antonio Robles Egea. Universidad de Granada

Madrid, 2017

Agradecimientos.

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de México, por la beca otorgada de 2012 a 2016, sin este apoyo habría sido imposible realizar los estudios de doctorado.

Agradezco especialmente a los directores de esta tesis, Leticia Delgado y Antonio Robles, por su acertada orientación a mis divagaciones y por alentarme a continuar en los momentos de flaqueza.

Al Instituto Ortega y Gasset por la formación adquirida, a Esther del Campo, Miriam, Pilar y Eva, por su amable disposición. Y a los colegas que nutrieron esta etapa con provechosas perspectivas y su invaluable amistad: Ana, Beatriz, Fernando, Ernesto, Efrén, Antonio, Lucía y Denisse.

Agradezco a mis padres y a David que me acompañan incondicionalmente en todas mis decisiones, animando con cariño la conclusión de mis metas. Son mi estímulo vital.

Esta tesis está influida por la labor de personas excepcionales que dedican enormes esfuerzos a la construcción de una sociedad más justa y equitativa, trabajando desde diversas trincheras. Mi agradecimiento y admiración a todos ellos.

A Pina Hernández, Sergio Suárez, Rubén Esqueda y todos los líderes de asociaciones migrantes, por su inspiradora labor de construir redes y vínculos solidarios con sus raíces. A todos los que han participado en el Programa creyendo en la construcción de colaboración y consenso entre ciudadanos y autoridades, especialmente a Eric Zamora.

Agradezco a todas las personas que colaboran con su mejor empeño para que los programas públicos funcionen de forma eficaz, a veces en contra de las inercias institucionales, basados en una firme convicción sobre la legalidad, la equidad, la justicia y la honestidad. Gracias Rosy, Romy, Zeny, Karla, Eva, Nilvia, Rosendo, Jorge y todos los que cotidianamente desafían las prácticas perversas.

Agradezco especialmente a Felipe Vicencio por su ejemplar tenacidad, entereza y compromiso social, por sus enseñanzas sobre la importancia de mantenerse firme en el empeño por mejorar las instituciones, donde cada persona cuenta. Y por mantener siempre la esperanza de construir vías de diálogo, aún en la adversidad. Recuerdo tus palabras y honro tu memoria.

Índice

Índice	5
Índice de Ilustraciones	10
Índice de Tablas	10
Índice de Gráficos	10
Summary: Obstacles to consensus. Between the model of participation and the system of action: Analysis of <i>Programa 3x1 para migrantes</i> in México	11
Resumen	17
Capítulo 1. El problema de investigación	23
1.1 El interés por la participación de migrantes en la política pública	23
1.1.1 ¿Qué es y qué plantea el Programa 3x1 para migrantes?	24
1.2 Participación ciudadana en las políticas públicas ¿para qué y cómo?	25
1.2.1 ¿Qué tipo de participación ciudadana?	26
1.2.2 Fragilidad de la participación ciudadana en las políticas sociales en México ..	27
1.3 Preguntas de investigación	28
1.4 Contenido de los capítulos	31
Capítulo 2. Diseño metodológico	37
Introducción	37
2.1 Hipótesis de investigación y objetivos	37
2.1.1 Objetivos de investigación	42
2.2 Referentes contextuales que delimitan la investigación	44
2.2.1 Precisiones sobre el análisis de implementación	44
2.2.2 La relevancia en la elección del caso	45
2.3 El diseño de la estrategia metodológica	46
2.4 Elección de métodos y delimitación de las unidades de análisis	47
2.4.1 Justificación de la elección y delimitación de las unidades de estudio	48
Capítulo 3. Marco teórico	57
Introducción	57
3.1 Análisis de políticas públicas	59
3.1.1 Trayectoria y evolución del análisis de la política pública	59

3.1.2 Definición de política pública.....	63
3.1.3 Puntos de partida: La teoría del estado y el funcionamiento de la acción pública.	67
3.2 Implementación de las políticas.	77
3.2.1 Perspectiva top-down	80
3.2.2 Perspectiva bottom-up	81
3.2.3 Conciliación de perspectivas: El enfoque sistémico.....	83
3.3 El <i>Policy Style</i> : tipología de la implementación y referente de consenso	87
3.3.1 Atributos conceptuales del Policy Style	88
3.3.2 Pautas operativas para emplear el Policy Style	92
3.4 El Liderazgo político en la dinámica de las políticas públicas.....	95
3.4.1 Liderazgo: líderes, seguidores, objetivos y contexto.....	96
3.4.2 Dinámicas que sostienen al liderazgo: visión, confianza y retribución.....	104
3.5 Perspectiva epistemológica y operacionalización de conceptos.....	106
Capítulo 4. Claves para el estilo de políticas: Estado, gobierno y relación con la ciudadanía.....	113
Introducción.....	113
4.1 Estructuras políticas. Estado y gobierno en México.....	113
4.1.1 Régimen y sistema político mexicano	113
4.1.2 Estilo de relación entre los tres niveles de gobierno.	116
4.1.3 Administración pública: Paradojas de la estructura administrativa y la vinculación con la política.....	118
4.2 La hechura de las políticas sociales.....	121
4.2.1 Los dilemas de la política social.....	127
4.2.2 Modelo de relación entre gobierno y ciudadanía. Participación instrumental, institucionalizada o de control social.....	129
Capítulo 5. Éxodo migratorio y sus implicaciones: Redes, remesas y el Programa 3x1 para migrantes.....	135
Introducción.....	135
5.1 Éxodo migratorio de México hacia Estados Unidos.	136
5.1.1 Dinámicas migratorias. Un siglo de viajes.	136
5.1.2 Perspectivas sobre el éxodo de mexicanos hacia el norte	138
5.1.3 Paradigma de Migración y Desarrollo	140

5.2 Enfoque de la política pública mexicana ante el reto del éxodo migratorio.....	143
5.3 Los colectivos migrantes y su influencia en la formulación del Programa 3x1 para migrantes	148
5.3.1 Clubes de migrantes en Estados Unidos y su vínculo con la comunidad.....	148
5.3.2 Remesas colectivas para la financiación del desarrollo local.....	155
5.3.3 Alcance de los clubes de migrantes en la conformación del Programa 3x1...	158
Capítulo 6. Análisis del Programa 3x1 para migrantes: estructura normativa y sistema de acción.....	163
Introducción.....	163
6.1 Composición del Programa como estrategia de Política Pública	163
6.1.1 La identificación del problema	164
6.1.2 Concepción y elección de soluciones	165
6.1.3 Elementos para una tipología del estilo de implementación.	167
6.1.4 Revelaciones sobre los ámbitos de incidencia del Programa: Estado del arte.	171
6.1.5 Evaluaciones Institucionales del Programa.	174
6.2 Disposición normativa del Programa: análisis de la reglamentación institucional.	182
6.2.1 Estructura general del programa: Objetivos, prioridades y alcances.....	183
6.2.2 Atribuciones de los actores, según las disposiciones reglamentarias	193
6.2.3 Relación entre actores y diseño de los espacios para el consenso.....	199
6.3 Sistema de acción y la estructura informal, lo que no dicen las Reglas.	202
6.3.1 Diversos actores: distintos objetivos. Limitaciones y estrategias.....	203
6.3.2 Disfunciones entre la legitimación política y la legitimación social.	207
6.3.3 Perversiones del modelo: proselitismo, simulación y abandono	209
6.3.4 Estructura organizativa de los colectivos como actor social: proceso y retos	212
Capítulo 7. La Implementación del Programa 3x1 para migrantes en Jalisco	215
Introducción. Migración y desarrollo en Jalisco.	215
7.1 La institución del Programa 3x1 para migrantes en Jalisco	217
7.1.1 La diáspora Jalisciense organizada en colectivos migrantes (clubes y federaciones).....	217
7.1.2 Políticas públicas de atención a la diáspora y antecedentes del 3x1	219
7.1.3 Despliegue del Programa 3x1 para migrantes	222
7.1.4 Dinámicas de colaboración entre alcaldes y clubes. Claves para comprender la implementación del programa en Jalisco.....	233

7.1.5 Acogida institucional del programa: Injerencia municipal, estatal y federal .	236
7.2 El papel de cada actor. Interacción en el Programa en Jalisco.	241
7.2.1 Objetivos y justificación de las prioridades de cada actor.....	242
7.2.2 Rutinas procedimentales en los 10 municipios de la muestra.	245
7.2.3 Las rutinas procedimentales divergentes 2006 vs 2016	256
7.3 Síntesis de las dinámicas de negociación de los cuatro grupos de actores.....	257
7.3.1 Espacio para exponer intereses.....	257
7.3.2 Receptividad a los intereses de otros actores y disposición a la negociación	263
7.3.3 Reflexiones sobre el análisis de las rutinas procedimentales y la estructura del programa.....	267
Capítulo 8. El papel del liderazgo político en el estilo de implementación del Programa 3x1	271
Introducción.....	271
8.1 El papel de los líderes en las organizaciones político-administrativas.....	272
8.1.1 Actores colectivos: líderes y redes de apoyo orientados por una visión.	273
8.1.2 El tipo de liderazgo según su protagonismo político y simbólico.	284
8.2 Significación de los liderazgos en el campo de implementación de la política	289
8.2.1 El contexto institucional: campo para despliegue del liderazgo político	289
8.2.2 Tensiones y fuerzas de la interacción de los liderazgos en el campo del programa.....	291
8.2.3 La confluencia de liderazgos en dinámicas de gobernanza público-privada..	295
8.3 La competencia del liderazgo en la conducción del consenso	298
8.4 Recapitulando las dinámicas de liderazgo en la implementación del 3x1	304
Capítulo 9. Conclusiones.....	307
Introducción.....	307
9.1 Sintetizando el enfoque de la investigación.	308
9.2 El tipo de política y las divergencias encontradas entre las reglas y la implementación.	311
9.2.1 Identificación del problema y dilemas de la orientación normativa del programa.....	311
9.2.2 El tipo de programa: metas ambiguas y propensión al conflicto.....	314

9.2.3 Las divergencias y desviaciones entre el diseño de la interacción y la implementación de la política. Indicios de la complejidad para conseguir un modelo de consenso.....	318
9.3 El estilo de políticas influye en la implementación del 3x1 y en el tipo de relación con los actores no gubernamentales.	325
9.3.1 La aproximación del gobierno a la resolución de problemas. Régimen político y centralidad institucional.....	326
9.3.2 Relación entre el gobierno y los demás actores en el proceso de las políticas.....	328
9.4 La relación del estilo de las políticas y el liderazgo político	333
9.4.1 La desigualdad de recursos en la intervención en la política disminuye las posibilidades de actuación los líderes.....	334
9.4.2 El tipo de liderazgos que concurre en la política contribuye a mantener el modelo impositivo.	336
9.4.3 La diseminación del capital político y económico. Resultado de un modelo que privilegia la imposición y no consigue aglutinar fortalezas.	339
Bibliografía.....	343
Anexos metodológicos	361

Índice de Ilustraciones		Página
Ilustración 1	Modelo <i>top-down</i> para promover la participación y el consenso	38
Ilustración 2	Modelo sistémico para promover la participación y el consenso	39
Ilustración 3	Hipótesis para conseguir participación y consenso, basada en el modelo sistémico	42
Ilustración 4	Matriz de ambigüedad y conflicto. Proceso de implementación de políticas	85
Ilustración 5	Ejemplo de <i>Policy Style</i> nacional. Modelo de Richardson, Gustafsson y Jordan	90
Ilustración 6	Tensión entre la orientación y la implementación en el Programa 3x1	332

Índice de Tablas

Tabla 1	Municipios elegidos para el trabajo de campo	53
Tabla 2	Entrevistas semiestructuradas realizadas	55
Tabla 3	Operacionalización de la hipótesis de investigación en el Programa	109
Tabla 4	Evaluaciones institucionales del Programa 3x1 para migrantes	176
Tabla 5	Criterios formales para la selección de proyectos en la reglamentación del Programa	185
Tabla 6	Comparativo entre objetivos del Programa 2002 vs 2016	186
Tabla 7	Matriz de actores con intervención en las Reglas de operación 2016	195
Tabla 8	Federaciones de clubes Jaliscienses en Estados Unidos	219
Tabla 9	Recursos ejercidos en Jalisco y proporción del presupuesto nacional	227
Tabla 10	Objetivos, estrategias y herramientas. Instrumentos formales y prácticas informales	243
Tabla 11	Relación de Alcaldes con actores migrantes	248
Tabla 12	Relación de Alcaldes con actores gubernamentales	253
Tabla 13	Exposición de intereses y disposición a la negociación entre los cuatro grupos de actores	258
Tabla 14	Percepción de los Alcaldes sobre su liderazgo político	282
Tabla 15	Tipología de liderazgos políticos en la Implementación del 3x1 para migrantes	285

Índice de Gráficos

Gráfico 1	Acumulado de proyectos realizados por el Programa entre 2002 y 2009	188
Gráfico 2	Acumulado de proyectos realizados por el Programa entre 2008 y 2015	188
Gráfico 3	Comparativo histórico del Programa: obras, clubes y presupuesto	190
Gráfico 4	Progresión del Programa en Jalisco. Proyectos, presupuesto y municipios.	225
Gráfico 5	Comparativo del presupuesto del 3x1 en Jalisco vs Nacional. 2002-2015	226
Gráfico 6	Tipo de proyectos realizados con el Programa 3x1 en Jalisco. 2002-2015	228
Gráfico 7	Proporción de la aportación por cada socio entre 2002 y 2015	229
Gráfico 8	Comparativo de participación de clubes y municipios 2007 a 2015	230
Gráfico 9	Comparativo entre proyectos de infraestructura vs productivos, becas y otros	232
Gráfico 10	Municipios que componen los casos de estudio en el mapa de Jalisco	246
Gráfico 11	Distribución electoral vs distribución de recursos por partido político en 2011	302
Gráfico 12	Distribución electoral vs distribución de recursos por partido político en 2014	303

Summary: Obstacles to consensus. Between the model of participation and the system of action: Analysis of *Programa 3x1 para migrantes* in México.

This investigation is a policy implementation research. The purpose is to reveal the dynamics of interaction and collaboration that occur within the framework of the 3x1 Program for migrants, a public policy of social development in Mexico. This program has the unusual feature of involving the organized Mexican diaspora abroad to work collaboratively with the aim of promoting and financing community development in economically disadvantaged or marginalized localities of the country, with the three levels of government.

The research problem is related to the participation of social actors, who are not part of the government, in the definition, implementation and evaluation of public policies, according to a new governance model. The interest lies in the examination of the participation of non-governmental actors in public policy, focus on the interaction between the emigrant groups and the Mexican government in the Program, a decade after its inception as a national public policy. We look forward to the presence of dynamics among the intervening actors that can be considered a consensus-oriented style.

The narrative of the origin of the 3x1 Program for migrants is rooted in the institutional assimilation of a practice that had, until previously, existed in spontaneous form. The associated discourse is the citizen's attainment of an institutional path that fuses the interests and resources of the government with the concerns of the collective of emigrants. This approach allows for the belief that collectives can conduct a direct dialogue with the government in the resolution of public problems.

From the formalization of the program these emigrant groups are recognized as a binational body, with an interest in participating in the transformation and development of their communities of origin, as well as in defining an agenda on international migration. The 3x1 Program sets a model of collaboration that modifies the relations of the government with the diaspora, accrediting and grants authority to migrants as social actor and as a valid interlocutor in the direction of community development.

The tradition of engaging citizens in social development policies in Mexico has been consolidating since the 1990s, directed and regulated from the government level, as a formal requirement of legitimacy. Civic participation in public policy in México does not arise from an independent social claim. In this context, participation is formally recognized, but it is ineffective and inadequate in the pursuit of restoring and expanding autonomous citizen participation.

The case being studied has an inverse logic, the participation of migrants precedes the policy, then the inclusion of extra-gubernatorial bodies in the decision-making areas of the 3x1 Program for migrants is a promising starting point, of institutional receptivity towards the intervention of interested communities in the political problem, and to achieving the evolution towards a style of consensus-driven policies. However, the collaboration of actors in decision-making is not exempt from contradictions in an administrative political system of a centralist tradition, and an authoritarian regime, as Mexican is.

Our investigative hypothesis is that the pivot from an authoritarian and vertical style, towards a style that seeks consensus in policy implementation, is established in two measures through a reciprocal bond between institutions and actors. The first measure is an institutional opening towards participation that aims to transfer power to the actors. The second relates to the dynamics of a system of action that includes actors willing to collaborate and who are armed with sufficient information and adequate tools to aggregate and negotiate their interests.

Our interest lies in the examination of the model of participation of non-governmental actors in public policy, the migrant groups that get involved in the implementation of this public policy, as well as in verifying the effective inclusion of their interests in the presence of consensus dynamics among the intervening actors.

The question guiding the research is whether the 3x1 Migrant Program is as consensual as one might hope. The central objectives are synthesized in two parts:

- I) To unveil the participation model proposed by the normative design of the public policy and to contrast how the actors interact in its implementation.
- II) To explain the influence imposed by structural conditions on the institutional system, in a dialectical relationship with the normative orientation of the actors and of the system of action, in the creation of the participatory model as intended.

To answer our question, the first step has been to delve into the formal approach of the program. The second step has been to inquire into procedural routines, where the negotiation of interests between the actors implicated in its implementation occurs. We will carry out an explanatory analysis through the description of a method of public policy participation and offer an interpretative argument based on the comprehension of the policy actors' dynamics of action and the influence of this field on their decisions and practices.

In order to carry out this task, we turn to a theoretical approach of public policy analysis, which provides an interpretative framework for the tension between policy and public action. This approach allows us to probe into the interactions and mechanisms of coordination of the principal actors of the policy, in a context in which the State intervenes with other non-governmental actors, with the objective of generating an impact in a determined area, associated with the resolution of a public problem.

We situate our theoretical problem in the *implementation gap* which alludes to the processes and actions that transpire between the adoption of a given decision in the political sphere, and the trajectory of consequent actions in the administrative and governmental scaffolding that set it into action. By focusing our study on the implementation of the policy we intend to reveal the logic of the complex political and administrative system, defending the role of all intermediaries between the design and execution of policies.

First we examine the type of public policy by defining the nature of the problem that gives rise to it, as well as exploring political conflict and the ambiguity of goals. We identify that the program is developed in a context of limited institutional capacity, which impacts the accuracy of the policy. We also reveal the ambiguous nature of the essence of the problem that this policy seeks to address, which is based on the instrumentalist view that the increasing flow of money sent by migrants can become the motor of development in their places of origin.

Secondly, we aspire to explain the characteristics of the interaction of the actors in the 3x1 Program for migrants through procedural routines, associated with patterns and norms that legitimize political activity, related to values rooted in society, the *policy style*, which synthesizes the formulation and implementation of public policies in the interaction of two factors: (a) government approach to problem solving and (b) the relationship between government and other actors in the policy process. In our study,

we also integrate structural and institutional elements that contribute to the identification and explanation of *policy style*, such as the continuity of the political regime, the strength of an autonomous bureaucracy in the midst of electoral swings, the degree of decisional centrality and the tendency to avoid obstacles via pact-forming with the interest groups.

After identifying the nature of the policy problem and the characteristics of the institutional environment, our work culminates in an interpretive effort, inspired by actor-centered institutionalism, which recognizes that institutions influence the preferences and perceptions of the actors, just as the orientation of the actors affects the institutions and the results of the policies.

In order to carry out this work, we dive deeper into the positions of the actors, the objectives they pursue in the field of politics, the political and symbolic role played by their actions and the influence that they exert upon the trajectory of the program. Considering that the condition of collective representation is an explanatory key for the activity and orientation of the actors in the 3x1 for migrants, we turn to the analytical framework of political leadership in public-private collaboration scenarios as an indispensable condition for achievement of institutional objectives.

The findings of our research reveal that, in contrast to the promising discourse of this public policy, there are a range of different barriers that prevent the plan for migrant participation from being consolidated into an effective dynamic of collaboration and consensus.

Within the program's approach, obstacles to the horizontal negotiation of interests arise given that the regulation gives preference to the needs identified as priorities by the government as well as advantages to the institutional partners in decision-making. In this scenario, non-governmental actors face great difficulties in positioning their interests, with limited chances of success when said interests do not align with the expectations of the main decision-makers.

The regulatory disposition hinders the consensus and the procedural routines of implementation, revealing a strong tension between the structural model of the program and the interpretations made by the various actors regarding the objective of the dialogue. The result reduces and erodes the potential for actor reciprocation.

There are accredited spaces, mechanisms and tools for the presentation of interests, but this has not ensured the possibility of placing the priorities of all the actors on the negotiation agenda in real terms, nor does it guarantee the willingness of the actors to agree. The policy style is more related to a regressive or authoritarian, an imposition relationship model, than to a consensus relationship model.

Among the structural factors that explain these dynamics, the deep imprint of cronyism and *clientelist* relations that defined the state-society relationship in the country over decades stands out and strains the dynamics so that private interests (party, market or personal) precede public interests in negotiations. The system of institutional counterweights is dismantled by the symbiosis between the political environment and the public administration. Each change of authority carries with it the replacement of a large part of the bureaucratic-administrative structure, hindering the continuity and monitoring of the agreements. In this scenario, the negotiations of the participating groups refer to specific transactions in the short term.

As for the position of the actors, the federal government maintains a hierarchical style in decision-making, while the subordination of state and municipal government is maintained by diverse dynamics related to loyalties in the local political field and imbalances in the relationship of collaboration. On the other hand, the negotiating potential of non-governmental actors is limited and depends both on the leader's skills and strategies as well as on the consideration and assessment of the migrant community in the political field as well as the agenda of the local government. The interest of the migrant groups to participate in the scheme of the Program decreases because of the formal and procedural limitations.

Resumen

La presente investigación desarrolla un análisis de implementación de política pública, centrado en las dinámicas de interacción y colaboración de los actores. El caso de estudio es el Programa 3x1 para migrantes en México, cuya característica esencial es que involucra a la diáspora mexicana, organizada en el extranjero, en la orientación y financiamiento del desarrollo comunitario en sus localidades de origen, en colaboración con los tres niveles de gobierno.

El problema de investigación analizado alude a la colaboración de actores no gubernamentales en la identificación y resolución de los problemas públicos, en concordancia con un modelo de nueva gobernanza. La tesis indaga en el modelo de interacción entre los colectivos emigrantes y el gobierno local en México, una década después de la constitución del Programa como política pública nacional. Se explora si este modelo genera dinámicas de colaboración que incidan en un estilo de implementación consensual.

Las referencias sobre el origen del Programa 3x1 para migrantes incorporan un discurso narrativo de conquista ciudadana en su conformación. El modelo de colaboración se basa en una práctica previa, espontánea y añeja, de diversos colectivos de emigrantes preocupados por aliviar los problemas públicos en su comunidad de origen. La formalización de la política se asocia con la consolidación de una vía institucional para robustecer dichas iniciativas y acciones con la colaboración del gobierno.

La formalización del Programa otorga a los colectivos de emigrantes la caracterización de sujeto binacional, con interés en participar en la transformación y promoción del desarrollo de sus comunidades de origen. Instaure un modelo de colaboración que modifica las relaciones del gobierno con la diáspora, acredita a los colectivos migrantes como actor social y los identifica como interlocutores en la definición del desarrollo local.

La disposición de involucrar a los ciudadanos en la ejecución de las políticas de desarrollo social en México se intensifica en la última década del siglo XX, motivada y regulada desde el ámbito gubernamental, como un reconocimiento formal para la legitimación del gobierno. La participación de actores no gubernamentales, ciudadanos, beneficiarios o colectivos con interés en las políticas públicas, no surge de la reivindicación social independiente. En este contexto, de instauración por decreto, la

colaboración encuentra dificultades para concretarse. La tradición instrumental que da origen a la inclusión ciudadana en las políticas sociales en el país transfiere inercias, que obstaculizan la ampliación de los márgenes de participación ciudadana autónoma.

El caso que se estudia sostiene una lógica inversa, la participación de los colectivos emigrantes en la solución de problemas públicos precede a la formalización del programa como política pública, por ello constituye un punto de partida promisorio para proyectar un estilo de implementación de políticas más consensuado y menos impositivo. Sin embargo la colaboración de actores en la toma de decisiones, según el planteamiento del Programa, no está exenta de contrariedades en un sistema político-administrativo de tradición centralista y con régimen de gobierno con vestigios de estilo autoritario, como ocurre en el contexto mexicano.

La hipótesis de investigación es que el cambio de dirección de un estilo autoritario y vertical, hacia un estilo que favorezca el consenso en la implementación de las políticas, se construye a dos vías, en un vínculo interdependiente entre instituciones y actores: una vía de apertura institucional hacia la participación, que considere una intención de transferencia de poder hacia los actores, y otra vía relacionada con las dinámicas del sistema de acción, con actores dispuestos a la colaboración, con información suficiente y herramientas adecuadas para intervenir en la puesta en común y la negociación de intereses.

El análisis de implementación del Programa se centra en el modelo de participación de los implementadores y los actores no gubernamentales, los colectivos de migrantes, que intervienen en la ejecución de esta política pública, comprobando la inclusión efectiva de los diversos intereses en la toma de decisiones y la presencia de dinámicas de consenso entre los actores intervinientes.

La pregunta principal que guía la investigación es ¿El Programa 3x1 para migrantes es en la práctica tan consensual como plantea la formulación normativa del programa?

Los objetivos centrales se sintetizan en dos:

I. Desvelar el modelo de participación que propone el diseño normativo de la política pública y contrastar cómo ocurre la interacción de los actores en el ámbito de la implementación.

II. Explicar la influencia de las condiciones estructurales del sistema institucional, en la constitución del modelo de participación advertido.

Para responder la pregunta el primer paso ha sido ahondar en el planteamiento formal del programa y el segundo indagar en las rutinas procedimentales, donde ocurre la negociación de intereses entre los actores intervinientes en su implementación. Se realiza un razonamiento explicativo a partir de la descripción del tipo de participación de la política pública y un razonamiento interpretativo a partir de la comprensión de las dinámicas de actuación de los actores de la política y la influencia del entorno en sus decisiones y prácticas.

Se recurre al enfoque teórico del análisis de políticas públicas, que facilita un marco interpretativo para la tensión entre las políticas y la acción pública. Este enfoque permite profundizar en las interacciones y mecanismos de coordinación de los protagonistas de la política, en un contexto en el que interviene el Estado con otros actores no gubernamentales, con el objetivo de generar un impacto en un ámbito determinado, asociado a la resolución de un problema público.

El problema teórico se sitúa en el gap de implementación, que alude a los procesos y acciones que ocurren entre la adopción de determinada decisión en la esfera política y la trayectoria de acciones consecuentes en el andamiaje administrativo y gubernamental que la ponen en marcha. Al focalizar el estudio en la implementación de la política se pretende desvelar la lógica del complejo sistema político y administrativo, reivindicando el papel de todos los intermediarios entre el diseño y la ejecución de las políticas.

El análisis inicia revelando el tipo de política pública a partir de la naturaleza del problema que le da origen, explorando el conflicto político y la ambigüedad de las metas. Se identifica que el programa se desarrolla en un contexto de institucionalidad limitada, cuyas insuficiencias impactan en la precisión de la política. También se revela la ambigüedad en la esencia del problema que pretende atender, que se fundamenta en la visión instrumentalista, promovida por algunos organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, de que el flujo creciente de dinero enviado por los migrantes puede convertirse en motor del desarrollo en los lugares donde proviene la migración.

Se explican las características de la interacción de los actores en el Programa 3x1 para migrantes a través de las rutinas procedimentales, asociadas a pautas y normas que legitiman la actividad política, relacionadas con valores arraigados en la sociedad, es decir el *policy style*, que sintetiza la formulación y la implementación de las políticas

públicas en la interacción de dos factores: (a) la aproximación del gobierno a la resolución de problemas y (b) la relación entre el gobierno y los demás actores en el proceso de las políticas. En el presente estudio se consideran elementos de carácter estructural-institucional.

Una vez identificada la naturaleza del problema de la política y las características del entorno institucional, se realiza como colofón un esfuerzo interpretativo, inspirado en el institucionalismo centrado en el actor, que reconoce que las instituciones influyen en las preferencias y percepciones de los actores, mientras que la orientación de los actores afecta a su vez a las instituciones y a los resultados de las políticas.

La atención se centra en los actores intervinientes, se profundiza en su orientación y los objetivos que persiguen en el campo de la política, el protagonismo político y simbólico que despliegan sus acciones y la capacidad de influencia que ejercen en la trayectoria del Programa. Considerando que la condición de representación colectiva es una clave explicativa de la actividad y orientación de los actores en el 3x1 para migrantes, se recurre al marco analítico del liderazgo político en escenarios de colaboración público-privada, como posición indispensable para la consecución de los objetivos institucionales.

Los hallazgos de la investigación desvelan que, en contraste con el discurso promisorio de la política pública analizada, existen distintas barreras que impiden que el esquema de participación de los migrantes se consolide en una dinámica efectiva de colaboración y consenso, en los limitados espacios previstos para la interacción de los actores donde ocurre la toma de decisiones.

Entre los obstáculos identificados en el planteamiento del Programa se encuentra la dificultad para conseguir una interlocución equilibrada y horizontal de los intereses de cada grupo de actores. La reglamentación otorga preferencia a las necesidades identificadas como prioritarias por el ámbito gubernamental y ventajas a los interlocutores institucionales en la definición de las acciones, así como el dominio de la información y el presupuesto. Las oportunidades para que los actores externos al gobierno presenten y defiendan sus intereses, son limitadas, complejas y controladas por terceros, con escasas posibilidades de éxito cuando éstos no coinciden con las expectativas de los principales tomadores de decisiones.

Otros hallazgos que advierten como la disposición reglamentaria dificulta el consenso se refiere a la interpretación del Programa por cada grupo de actores, según sus propios fines. Las rutinas procedimentales advertidas en la implementación desvelan una fuerte tensión entre el modelo estructural del programa y las interpretaciones de los diversos actores sobre la finalidad de la interlocución, aunque prevalece la interpretación particular de la institución que opera el programa en el ámbito local, cada actor ajusta su orientación en función de sus prioridades, sobre la marcha y en la medida de sus recursos y posibilidades. El resultado reduce y desgasta la potencialidad de la correlación y colaboración entre la diversidad de actores.

Existen espacios, mecanismos e instrumentos acreditados para la exposición de intereses, pero esto no asegura en términos reales la posibilidad de colocar las prioridades de todos los actores en la agenda de negociación, y tampoco garantiza la disposición de los actores a consensuar. El estilo de implementación de la política se relaciona más con un modelo autoritario e impositivo, que con un modelo de consenso.

Entre los factores estructurales que explican estas dinámicas destacan la profunda huella de relaciones clientelares que definieron durante décadas la relación Estado-sociedad en el país, que asedia las dinámicas para que los intereses privados (de partido, de mercado o individuales) se antepongan a los intereses públicos en las negociaciones. El sistema de contrapesos institucionales está desarticulado por la simbiosis entre el ámbito político y el de la administración pública, cada cambio de autoridades conlleva la renovación de gran parte de la estructura burocrática-administrativa, que supeditan el desempeño ante la fidelidad a los intereses de la autoridad política, además de que dificultan la continuidad y seguimiento de los acuerdos. En este escenario, las negociaciones de los colectivos participantes se remiten a transacciones concretas en el corto plazo.

La posibilidad de negociación de los actores no gubernamentales se encuentra limitada por el contexto institucional y la dinámica de la interacción propuesta por la reglamentación del programa, el éxito de la negociación depende en gran medida de las habilidades y estrategias del líder, así como de la consideración y valoración del colectivo migrante en el campo político y en la agenda del gobierno local. Esto conlleva a que el interés de los colectivos por participar en el esquema del Programa decrezca ante las limitaciones formales y procedimentales que encuentran en la implementación.

Capítulo 1. El problema de investigación

1.1 El interés por la participación de migrantes en la política pública

La presente investigación está motivada por el reconocimiento y admiración a las dinámicas de colaboración de la población mexicana que radica en Estados Unidos, que se organizan en colectividad y se implican en mejorar las condiciones de vida de sus pueblos natales.

Esta práctica altruista y solidaria es la base que sustenta la creación del Programa 3x1 para migrantes, que pretende encauzar la dinámica de los colectivos de la diáspora a través de una vía institucional, para fortalecer la inversión en las localidades que interesan a los migrantes.

La interpretación del origen del Programa 3x1 para migrantes se atribuye a la conquista ciudadana de una vía institucional, que consiguen la atención y los recursos del gobierno para canalizar los intereses de la localidad y del colectivo de emigrantes. El programa se identifica con la emergencia de los colectivos como un *actor social* con un fuerte compromiso ciudadano para involucrarse en la definición de la agenda pública y el diseño de políticas para la promoción del desarrollo (Fernández, García, y Vila, 2006; García, 2005b; Rodríguez, 2012; Soto, 2006).

En el año 2002 se implanta el 3x1 para migrantes como programa nacional. En los primeros años de su puesta en marcha los estudios académicos reconocen que su planteamiento conlleva cierta perversión por la propensión a canalizar las remesas para resolver las obligaciones del Estado, sin embargo, también destacan ventajas en el esquema de colaboración que facilita el gobierno, como modelo innovador y como incentivo para la participación de actores de la sociedad civil organizada en la toma de decisiones y la distribución del presupuesto público.

A partir de la institucionalización del Programa los colectivos migrantes encuentran una motivación adicional para la organización comunitaria transnacional y se constituyen como interlocutores del gobierno, con un espacio formal acreditado para la negociación de sus intereses. También comporta otras ventajas, al flexibilizar los procesos de participación de los colectivos y ciudadanos en la implementación de la política es factible el control social, se fomenta la transparencia y la rendición de cuentas (García, 2007; Shannon, 2007).

El planteamiento del programa dispone un espacio para que los colectivos migrantes sostengan una interlocución con el gobierno en la definición y financiación del desarrollo comunitario. El esquema invita a concebir un estilo de política pública menos impositivo en la relación entre gobierno y gobernados, y en ello radica el interés principal de esta investigación, que se propone ahondar en las dinámicas de interacción entre los colectivos y el gobierno, advirtiendo si el esquema de participación propuesto transita hacia un estilo de implementación de las políticas más horizontal, participativo y consensual.

El problema de investigación en esta tesis se vincula con la participación de actores sociales ajenos al gobierno en la definición e implementación de las políticas públicas. Y nuestro análisis se basa en el caso del Programa 3x1 para migrantes.

1.1.1 ¿Qué es y qué plantea el Programa 3x1 para migrantes?

El Programa 3x1 para migrantes canaliza las propuestas de inversión de los migrantes mexicanos, organizados en colectividad en el extranjero, que se preocupan por invertir en el desarrollo de sus comunidades de origen en México.

El planteamiento operativo de colaboración en el Programa es que el gobierno multiplica los recursos que destinan los migrantes para las obras y proyectos que les interesa realizar en las localidades de México, para ello participan con aportación económica los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal considerándose socios iguales en la decisión y financiación de las propuestas que incurren en el desarrollo local. Cada socio aporta el 25% del costo de las obras o proyectos que son financiados a través del Programa.

El 3x1 para migrantes ha tenido buena acogida en el territorio nacional, entre 2002 y 2015 se han realizado un total de 25.829 obras y proyectos, y se ha ejercido un presupuesto de 16.676 millones de pesos (alrededor de 830 millones de euros). El tipo de obras que se realizan corresponden principalmente a infraestructura básica y de servicios: pavimentación de calles, electrificación, red de agua potable y alcantarillado, etc.; también es posible realizar proyectos comunitarios: entrega de becas para estudiantes, construcción o mantenimiento de centros culturales, casas para adultos mayores, o canalizar la inversión a proyectos productivos, familiares o comunitarios.

El Programa 3x1 para migrantes ha cambiado considerablemente desde su puesta en marcha, a través del tiempo el esquema de participación se complejiza, incorpora más

controles para la participación de los actores no gubernamentales y menos margen de libertad en la toma de decisiones sobre el tipo de acciones permitidas. La restricción en la colaboración de los actores afecta también el margen de actuación de los gobiernos locales. La enorme complejidad en la coordinación de tres actores gubernamentales, con intereses diversos, entre sí y con las organizaciones que intervienen en los asuntos locales desde la distancia, no ha estado exenta de conflictos. Los estudios que abordan su trayectoria señalan que conflictos persistentes entre la diversidad de actores intervinientes, que el tiempo no ha resuelto por completo.

Los problemas más señalados están relacionados con la diversidad de intereses y la disparidad en el poder para tomar decisiones, que desplaza el interés de los migrantes, especialmente cuando no coinciden con las prioridades del gobierno (Díaz, 2009; García, 2005a), esta disparidad genera un sesgo en la selección y priorización de los proyectos. Otro problema reiterativo es la discrepancia entre la complejidad burocrática de las instituciones gubernamentales y la naturaleza dinámica y espontánea de los tiempos de ahorro y pago de los colectivos migrantes (Frías, Ibarra, y Rivera, 2006; Moctezuma y Pérez, 2006).

Los análisis previos sobre la trayectoria del Programa desvelan que los migrantes no sostienen una sociedad igualitaria en la relación que se establece con el gobierno en la implementación de esta política. Si se ha reconocido que no basta con disponer de un esquema, o diseño de política pública, abierto a la participación para conseguir una dinámica eficiente y más equilibrada entre gobierno y gobernados, entonces ¿qué dinámicas y contrapesos adicionales debían entrar en juego para que la participación, en este caso de los colectivos migrantes, ocurra en condiciones más equitativas y horizontales con el gobierno?

1.2 Participación ciudadana en las políticas públicas ¿para qué y cómo?

Estudiar la participación ciudadana en las políticas públicas de México es necesario y relevante por las características particulares de administrar lo público en el país, que conserva el peso histórico de un presidencialismo de partido único, que dominó durante más de siete décadas, y no obstante la alternancia democrática que comenzó en el siglo XXI, aún mantiene una fuerte inercia de autoridad desde el centro.

La alternancia de partidos en el poder legislativo y ejecutivo ha fortalecido algunos aspectos del federalismo, sin embargo, aún se mantiene cierta propensión a la jerarquía

vertical del nivel de gobierno federal ante los niveles de gobierno estatal y municipal (Acosta, 2010; Lanzaro, 2012) y signos visibles de la autoridad del poder ejecutivo sobre el legislativo y judicial. En este modelo los ciudadanos se mantienen al final en la fila de mando y tienen una voz muy tenue, especialmente si su opinión no coincide con las prioridades del gobierno.

1.2.1 ¿Qué tipo de participación ciudadana?

Para definir las dimensiones del concepto de participación utilizado en esta investigación, resulta provechosa la diferenciación que realiza Nuria Cunill (1991) entre cuatro tipos de participación: comunitaria, política, social y ciudadana, distinguiéndolos según los intereses que motivan la asociación y los propósitos que persiguen, así como por el tipo de interacción entre la sociedad y el Estado a la que se refieren.

Utilizando las distinciones que ejemplifica dicha autora podemos sintetizar que la participación comunitaria se asocia al bienestar de la comunidad, mediante la atención a sus necesidades, se relaciona con la beneficencia. La participación política se atribuye al involucramiento con las organizaciones formales y mecanismos del sistema político (partidos políticos, parlamentos, etc.), persiguiendo fines particulares. La participación social se distingue por la pertenencia a asociaciones y organizaciones para la defensa de intereses colectivos, (eje: las asociaciones vecinales, las plataformas de protesta) que interactúan con otros colectivos o con grupos empresariales y eventualmente con sectores de gobierno, en cuyo caso se convertiría en participación ciudadana, por su relación con el Estado (Cunill, 1991; Villareal, 2009).

La participación ciudadana desde esta perspectiva se ampara en los deberes y derechos sociales de los ciudadanos, cuya motivación para la organización está arraigada en el compromiso social, implica la identificación de los problemas públicos y la definición de las soluciones. Es un tipo de acción colectiva que toma parte en la construcción, evaluación, gestión y desarrollo de los asuntos públicos (Espinosa, 2009).

En este sentido, para que la participación ciudadana sea efectiva debe generar compromisos y condiciones institucionales y basarse en la aceptación de que “la deliberación y el respeto por el pluralismo ideológico”, son valores y prácticas positivos y esenciales para vivir en democracia (Ziccardi, 1999).

La promoción de la participación ciudadana está relacionada con la calidad de la democracia y con el ejercicio de un *gobierno responsable*, que requiere incorporar a los ciudadanos en los procesos de decisión (Del Campo, 2014: 414):

“Esta gobernación colectiva implica amplias dosis de diálogo, largas horas de debate, instrumentos para procesar el conflicto, establecimiento de arenas de deliberación y decisión, procesos para alcanzar el consenso y nuevas fórmulas de corresponsabilidad social, libertad y transparencia de información, colaboración y cooperación. La incorporación de nuevos actores, tanto públicos como privados, en la gestión de los asuntos públicos supone de hecho cambios sustanciales en la forma de comprender la naturaleza y el ejercicio del poder”.

La solución a las demandas públicas se nutre con la participación de los ciudadanos involucrados en el problema, nace así “un modelo bidireccional de gobernanza en que gobernantes y gobernados cooperan en la adopción de decisiones políticas y la formulación de políticas abierta e inclusiva” (Aguilar, 2011: 4)

La inclusión de los ciudadanos en las políticas públicas refuerza la legitimidad del gobierno y pretende conseguir mayor eficacia en la acción social. Sin embargo, es imprescindible que dicha inclusión pretenda la construcción de una ciudadanía activa y participativa, en un esquema que posibilite el diálogo y la producción de servicios sociales equitativos y eficientes. Esto implica apertura y disposición del gobierno para que sea posible el ejercicio ciudadano de la solidaridad social y la responsabilidad en los asuntos públicos (Cunill, 2004a; Ziccardi, 2004) además de responsabilidad para incorporar y empoderar a los ciudadanos que cuentan con menos recursos (Aguilar, 2011; Paz, 2008).

1.2.2 Fragilidad de la participación ciudadana en las políticas sociales en México

La tendencia a la apertura de los gobiernos hacia la participación ciudadana conlleva importantes compromisos. Si los mecanismos propuestos no resultan eficaces para mantener la autonomía de los participantes, o si no se fundamenta en el respeto al pluralismo en los intereses, se corre el riesgo de utilizar la participación con un sentido justificativo de las decisiones tomadas previamente por el propio gobierno, dotando así de una falsa legitimación de las políticas a través de una participación ciudadana instrumentalizada (Maravall, 2003; Ruano, 2010) que se caracteriza por emerger de un espíritu de manipulación.

En México existe un riesgo importante de participación ciudadana con carácter instrumental en las políticas públicas, dada la tradición que antecede desde los años

setenta de incluir a los ciudadanos en la ejecución de las políticas sociales como un acto discursivo, percibidos como sujetos pasivos, beneficiarios de apoyos. Si bien esta tendencia se ha modificado desde los años noventa, cuando los ciudadanos en la política social cambian de estatus y son percibidos como actores coparticipes de su propio desarrollo (Canto, 2000; Ramírez, 2000). Lo cierto es que aún persiste la tendencia de promover la participación desde las instituciones gubernamentales a través de espacios poco democráticos o subordinados a los intereses del partido en el poder (Ziccardi 1999, 2004, 2012).

1.3 Preguntas de investigación

Con el prelude de las reflexiones sobre los condicionantes de la participación ciudadana en las políticas públicas, enmarcadas en un contexto de fragilidad institucional como el de México, son pertinentes los cuestionamientos sobre el tipo de relación que se genera entre los actores de la implementación. En el caso elegido para realizar el estudio se involucra a los colectivos de migrantes en la definición y financiación de las localidades de origen, en un modelo de política pública complejo por la diversidad de interlocutores e intereses, toda vez que participan en la colaboración con los migrantes tres instancias, de tres niveles distintos de gobierno, a lo cual se suma la distancia física entre los colectivos y los espacios de decisión de la política.

El objetivo principal de la investigación es comprender el modelo participativo que propone el Programa, analizar el tipo de interacción que se genera entre actores gubernamentales y no gubernamentales, y ahondar en las condicionantes que explicarían la orientación de la implementación de esta política pública hacia un modelo que promueva un estilo proclive a la colaboración y el consenso. Las interrogantes principales que guían el estudio son:

¿El Programa 3x1 para migrantes es tan consensual como podría esperarse según su propuesta normativa?

¿De qué depende la consolidación de una dinámica consensual?

Dado que el problema de investigación se afronta desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, iniciamos con la advertencia de que puede haber notables diferencias entre el modelo normativo y la puesta en práctica de la política. La primera tarea implica enfocarnos en la correspondencia, o divergencia, de la disposición a la recepción y negociación de intereses entre: la reglamentación formal de la política, el

ámbito institucional en el que se desenvuelve el Programa y los actores involucrados en su implementación.

En este sentido, las preguntas conllevan una indagatoria hacia la coherencia entre la disposición a la participación y su articulación efectiva entre las instituciones de gobierno y los actores que intervienen en la política, destacando el tipo de intervención de los migrantes en la implementación del Programa:

¿Las reglas de la participación fomentan realmente la acogida y negociación de los intereses de los colectivos?

¿Las opiniones de los actores pesan por igual en la toma de decisiones?

¿Los actores que participan en la interacción admiten y promueven la negociación de intereses y prioridades?

¿Existen mecanismos suficientes y eficaces para la recepción y negociación de los intereses de los migrantes en las instituciones vinculadas con la implementación del programa?

Con estas preguntas se presume que la primera tarea se relaciona con la intención de desentrañar la dialéctica entre las disposiciones normativas que componen la estructura de la política pública de nuestro estudio y el sistema de acción, compuesto por las interpretaciones y prácticas de los actores intervinientes que la ponen en marcha.

La exploración comienza con las reglas de participación, es decir, las disposiciones institucionales que definen y delimitan las prácticas de los actores en el Programa analizado, entendidas como parte del sistema normativo, desentrañando el planteamiento que evidencia la política analizada. Y luego profundizamos en la ejecución y re-interpretación de los actores que intervienen en la implementación del Programa, considerando como guía la orientación de los actores hacia la colaboración y el consenso.

En segundo lugar nos interesa descubrir los factores que contribuyen para que sucedan las dinámicas encontradas en torno al consenso y la negociación, o el caso contrario, la manipulación e imposición:

¿Qué factores institucionales podrían explicar el modelo de participación encontrado?

¿Cómo contribuyen las rutinas de actuación de los actores a mantener o modificar el esquema de participación percibido?

Para responder estas dos preguntas hemos contemplado, en segundo lugar, profundizar no sólo en el análisis de la estructura de la política, sino también en el contexto institucional de implementación, es decir, en las tradiciones gubernamentales para enfrentar los problemas públicos, así como en los patrones de interrelación entre el gobierno y los actores de la sociedad civil. Aspiramos con ello a identificar el estilo de hechura de las políticas públicas, que motivan el modelo de programa, y las rutinas que influyen para que se implemente, con las características advertidas, en las instituciones de gobierno.

Finalmente, como tercera tarea, se examinan las consecuencias de este tipo de gestión, que plantea una dinámica participativa intergubernamental y además implica a actores no gubernamentales, y se indaga en la oportunidad que tienen los actores para influir en dichas rutinas y su correspondencia con la construcción de un estilo consensual en relación entre el gobierno y los colectivos migrantes:

¿La experiencia fortalece la capacidad y habilidad de los colectivos migrantes para defender sus intereses ante el gobierno?

¿La dinámica de participación corresponde con una distribución más equilibrada de poder entre los actores intervinientes?

¿Este tipo de políticas participativas conllevan un cambio en las dinámicas de autoridad gubernamental menos impositiva y con mayor propensión al consenso entre los actores gubernamentales y los colectivos sociales?

¿Qué papel juegan los actores políticos y los representantes de los migrantes en la evolución de las dinámicas de interacción hacia un modelo más horizontal y consensuado?

Sintetizando las tres etapas se asume que para responder las preguntas planteadas en esta investigación el primer paso es ahondar en el planteamiento formal del programa, el segundo indagar en las rutinas procedimentales, donde ocurre la negociación de intereses entre los actores intervinientes en su implementación, y el tercero identificar las consecuencias de esta correlación. Pretendemos realizar un razonamiento explicativo a partir de la descripción del tipo de participación de la política pública y un razonamiento interpretativo a partir de la comprensión de las dinámicas de actuación de los actores de la política y la influencia del entorno en sus decisiones y prácticas.

1.4 Contenido de los capítulos

En el capítulo dos se especifican los objetivos y la hipótesis de la presente investigación, considerando que la consolidación de un sistema de interrelación que promueva la participación y el consenso entre actores se construye a dos vías, que implican tanto a las instituciones como a los actores sociales intervinientes.

Se explica la estrategia metodológica que comienza con una revisión documental sobre el estado del arte del Programa. El estudio se plantea a partir de los hallazgos académicos e institucionales previos, incorporando dimensiones empiristas de investigación con análisis interpretativo. Se detallan los métodos utilizados para la recolección de datos, la elección del ámbito geográfico y temporal del estudio, así como la selección de los casos y los informantes a quienes se les realizaron las entrevistas semi-estructuradas.

El capítulo tres aborda el marco teórico utilizado, fundamentado en el análisis de políticas públicas como referente para profundizar en las interacciones y mecanismos de coordinación de los protagonistas de la política. El problema teórico se sitúa en lo que Dunsire (1978) llamó *implementation gap*, que alude a los procesos y acciones que ocurren entre la adopción de determinada decisión en la esfera política y la trayectoria de acciones consecuentes en el andamiaje administrativo y gubernamental que la ponen en marcha.

Explicamos el modelo de *policy style* de Richardson, Gustafsson y Jordan (1982) que propone identificar las rutinas procedimentales, asociadas a pautas y normas que legitiman la actividad política, relacionadas con valores arraigados en la sociedad, a través de la interacción de dos factores: (a) la aproximación del gobierno a la resolución de problemas y (b) la relación entre el gobierno y los demás actores en el proceso de las políticas. En nuestro estudio adoptamos también la proposición de Joan Subirats (1992b) que integra elementos de carácter estructural-institucional.

También se adopta el marco analítico del liderazgo político en escenarios de colaboración público-privada (Natera, 2005) como condición indispensable para la consecución de los objetivos institucionales (Tucker, 1995). A través de este marco analítico se exploran interpretaciones sobre la actuación de los representantes políticos y líderes migrantes en torno los objetivos que les vinculan con el programa.

El marco teórico elegido otorga la posibilidad de abordar el problema a través de una posición sistémica, con una perspectiva institucionalista centrada en el actor, que comprende tanto al sistema institucional en el que se concibe y despliega la política pública analizada, como el razonamiento estratégico referido en la orientación de los actores y las rutinas procedimentales que posibilitan la implementación del Programa. Con estos elementos se construye la propuesta de operacionalización de los conceptos.

A partir del **capítulo cuatro** abordamos el caso de estudio. En esta sección se analiza régimen político mexicano, que se asocia con un modelo en transición democrática que mantiene elementos de tradición autoritaria y estatista. Abordamos el problema de la composición de la administración pública supeditada a los intereses y compromisos políticos. La burocracia se define por un sistema clientelar de reparto de cuotas que no funciona como contrapeso, sino como principal aliado, de los intereses políticos de los líderes que dirigen las instituciones. El tipo de relaciones clientelares que existe al interior del gobierno y de la administración se reproduce hacia el exterior, en la relación con los actores no gubernamentales, ciudadanos, grupos de interés, usuarios y beneficiarios de la política.

Se examina la trayectoria del modelo de política social que ha estado vigente en México en años recientes y se destaca un cambio en su paradigma desde los años noventa, que conlleva la focalización de los esfuerzos gubernamentales para fortalecer el capital humano de la población más pobre y vulnerable, con lo que se desplaza la atención de otros sectores menos marginados. El modelo vigente presupone la corresponsabilidad de la población como ingrediente esencial en la búsqueda de su propio desarrollo y fomenta su contribución en la identificación y solución de los problemas públicos. El problema con este esquema de participación es que se entiende, en la gran mayoría de las políticas, como un requisito antes que como una oportunidad para el control al gobierno por parte de los ciudadanos.

En el **capítulo cinco** se aborda el problema que origina la política pública analizada, vinculada con la emigración de mexicanos a Estados Unidos. Se destaca que el importante flujo de remesas que recibe el país fomenta un paradigma, que atribuye a las remesas cualidades para contribuir a la promoción del desarrollo en los países expulsores. También se describe la trayectoria de las políticas públicas para atender el

fenómeno migratorio, entre las cuales podemos identificar los antecedentes del Programa de nuestro estudio.

También se exponen las fortalezas y la complejidad de las dinámicas de organización colectiva de los mexicanos emigrados, quienes se asocian según intereses comunes o según sus lazos de procedencia en clubes de migrantes para preservar su identidad, custodiando el vínculo con el territorio de origen y consiguiendo mayor peso y presencia en el destino. Es frecuente que sus acciones como colectivo estén dirigidas a solventar problemas en la comunidad de origen. La colaboración y asociación entre los grupos de connacionales ha conformado una compleja red que se concreta en la constitución de organizaciones de segundo nivel llamadas federaciones de clubes, o incluso algunas de tercer nivel denominadas confederaciones de federaciones.

A través de la asociación los clubes de migrantes se convierten en un actor social con presencia en ambos territorios, se les ha caracterizado como un *actor transnacional*. Sus tradicionales prácticas de colaboración solidaria en sus pueblos influyeron en la consolidación e institucionalización del Programa que se analiza en este documento.

En el **capítulo seis** se analiza el funcionamiento del Programa, inicia con la exploración del problema público que motiva su formulación y el examen de los componentes formales de su diseño, según la reglamentación del programa. Se realiza un comparativo entre el marco normativo vigente con la propuesta original de 2002, identificando los principales cambios en su orientación normativa. Se exponen y analizan las investigaciones académicas y evaluaciones institucionales previas sobre el programa, para identificar las valoraciones sobre las fortalezas y debilidades en el planteamiento formal y los antecedentes sobre hallazgos y razonamientos acerca del funcionamiento del sistema de actores, actividades y procesos.

Se desarrolla un análisis de actores intervinientes, identificando las atribuciones de cada tipo de actor. Se discurre sobre las disfunciones entre la legitimación política que persiguen los gobiernos y la legitimación social que anhelan los migrantes, se advierten inconvenientes y defectos, así como y bondades y oportunidades que genera el esquema de colaboración.

En el **capítulo siete** se analiza la implementación del Programa en la entidad de Jalisco profundizando en los diez casos de estudio seleccionados para ejemplificar las dinámicas formales e informales que ocurren en la ejecución cotidiana del Programa. El

capítulo comienza con una exploración de los vínculos del gobierno con la diáspora centenaria, que anteceden al Programa 3x1. Se advierte que la incorporación de los intereses de los emigrados en la agenda gubernamental depende del interés del gobernador por mantener un vínculo con la diáspora, determinado en gran medida por la percepción que predomina sobre la influencia política y económica de los migrantes en el ámbito local.

Se identifican los espacios formales e informales para la exposición y negociación de intereses y se advierte que existen serias desviaciones entre el modelo reglamentado y las rutinas procedimentales observadas. Algunas de estas rutinas contravienen el sentido formal del Programa, tales como la cooptación de la operación por la Delegación que distribuye los recursos de forma poco clara, en un sistema similar al clientelar hacia los alcaldes. Además de una incidencia reiterada de simulación de la participación económica de los migrantes, que no se vincula expresamente con la indisposición de los colectivos por invertir en sus pueblos, como se ha señalado en algunos estudios previos; el desencanto de los migrantes para participar en el programa se relaciona con la indolencia percibida hacia sus intereses, que son frecuentemente desestimados por las autoridades locales; así como también por la complejidad incremental percibida en los procedimientos de operación.

En el **capítulo ocho** se examina la intervención de los actores en calidad de representantes colectivos a través del marco analítico del liderazgo político. En primer lugar se identifican las prioridades y estrategias advertidas en torno a la visión que cada grupo de actores defiende y se examina cómo afecta a cada conjunto la subscripción en esta política pública. Se indaga en la relevancia que tiene el programa entre los intereses de cada grupo, el valor que atribuyen los líderes de cada colectivo a su participación, así como la importancia de la actuación en el programa en la valoración del vínculo del líder con sus seguidores.

Se advierte que a pesar de su aspiración por la inclusión participativa de los colectivos migrantes y las autoridades locales, el esquema normativo sofoca las dinámicas de interacción de los actores, e inhibe el liderazgo, por la ausencia de condiciones y motivaciones para la persuasión de unos y otros hacia un propósito común. Este escenario plantea un esquema complejo en el que destaca la precariedad en la calidad de los liderazgos, especialmente en la dependencia responsable de la conducción del Programa. Si se aspira a conseguir un modelo de decisión menos impositivo se debe

considerar que el liderazgo tiene tanto potencial para cambiar las instituciones, como para mantenerlas inamovibles. En ello radica la importancia de los liderazgos de calidad en la consecución de los objetivos y las metas de las políticas públicas.

Por último, en el **capítulo nueve** se incorporan los razonamientos sobre el origen del programa y los hallazgos en el análisis de su implementación en los casos expuestos. Se esquematizan las divergencias y desviaciones entre la formulación normativa y las rutinas del sistema de acción, enfatizando especialmente en las dificultades para conseguir un modelo más consensuado, que promueva la negociación efectiva de los intereses de los actores.

Se analiza la influencia del estilo de implementación de políticas en las instituciones que conducen la puesta en marcha del Programa 3x1 para migrantes, que mantienen una dinámica impositiva y centralizada, que domina el tipo de relación que establece el gobierno con los actores no gubernamentales. Se identifica una tensión entre tipo de relaciones consensuadas entre los actores al que se aspira la formulación normativa del Programa y el estilo verificado en la implementación de la política, que en la práctica resulta impositivo y vertical.

Finalmente se advierte que la desigualdad de recursos de los actores intervinientes en la implementación del Programa, y en cualquier política pública en la que intervienen actores no gubernamentales, disminuye notoriamente las posibilidades de actuación de los participantes. Sin un esfuerzo eficaz para equilibrar el peso de los actores en la toma de decisiones, que trascienda la formulación de modelos que dependen de la voluntad de los directivos y políticos en un entorno habituado a la imposición; es difícil conseguir un modelo de inclusión más efectivo, y una sinergia estable que nutra una visión colectiva. El desequilibrio en la participación de los actores desaprovecha el potencial para la contribución de los actores no gubernamentales en las políticas públicas, disemina el capital político y económico y conserva un modelo impositivo de interacción.

Capítulo 2. Diseño metodológico

Introducción

En este capítulo se desarrolla la construcción metodológica de la investigación, que pretende abordar la relación dialéctica entre las disposiciones normativas del programa y las rutinas y prácticas de los actores que participan en la implementación. El diseño de la metodología se corresponde con las hipótesis de la presente investigación.

El principal supuesto del que parte la investigación considera que la consumación de un modelo de implementación que favorezca la efectiva participación de actores no gubernamentales, en un esquema que promueva el consenso antes que la imposición tradicional, no puede construirse exclusivamente por decreto en el diseño de la política; sino que debe involucrar también una cimentación desde las motivaciones y las prácticas de los actores intervinientes.

La estrategia metodológica inicia con la revisión documental sobre el tema a partir de la cual se plantea el análisis, basado en estudios de caso, que incorporan dimensiones empiristas de investigación con análisis interpretativo. Los métodos utilizados para la recolección de datos son mixtos, combinan la exploración y análisis documental con la indagación empírica, a través de entrevistas semi-estructuradas a los actores seleccionados.

2.1 Hipótesis de investigación y objetivos

La existencia de políticas públicas que contemplan en su normatividad incluir a diversos actores ajenos al gobierno, con participación en los ámbitos de decisión para la formulación, implementación o evaluación de las políticas, es un punto de partida promisorio para transitar de un modelo autoritario y vertical de gobierno, hacia uno en el que las decisiones sean más consensuadas con los ciudadanos implicados.

El primer supuesto asume que es posible conseguir un estilo de implementación de políticas públicas que alienten la participación de actores no gubernamentales, en la solución de los problemas públicos, a partir de la disposición institucional. Este modelo emanado de una perspectiva *top-down* se puede ejemplificar en el siguiente argumento:

Los cambios en el estilo de las políticas pueden originarse en el ánimo y esfuerzo de una sola vía, que motive los ajustes pertinentes para provocar la incorporación y apertura de

ambos sistemas (institucional y de actores) y concurrir en un modelo de políticas de mayor consenso.

Ilustración 1. Modelo *top-down* para promover la participación y el consenso



Fuente: elaboración propia

La postura que promueve la participación desde el ámbito institucional asume que existe la posibilidad de cambiar la estructura de interrelación, entre instituciones gubernamentales y actores ciudadanos, a través de una política pública con un esquema *top-down*. Estimando que la implantación de una política con espacios abiertos para la participación de los ciudadanos interesados en la toma de decisiones consiga, con la insistencia de sus pautas de funcionamiento y actuación, modificar paulatinamente las tradiciones de colaboración de actores diversos.

La inquietud que origina la presente investigación radica en el dilema sobre la suficiencia de este modelo, basado en la modernización del quehacer estatal con vías abiertas a la permeabilidad de los intereses y demandas ciudadanas hacia la administración pública, y la sospecha sobre la eficacia de esta vía vertical, que parte de la autoridad política como una exigencia hacia los actores no gubernamentales, para promover y garantizar una participación activa, que mantenga la autonomía de los ciudadanos interesados en resolver el problema que origina la política.

El estudio discute que una participación efectiva dependa exclusivamente del ánimo de apertura institucional para la intervención de colectividades interesadas en el problema político. Y por el contrario, se vislumbra que existe una importante brecha entre la apertura de espacios para la negociación y la consecución de una participación efectiva, fructífera, que se base en una representación plural y que aporte a la eficacia de la política, así como a un mejor desarrollo de los asuntos públicos.

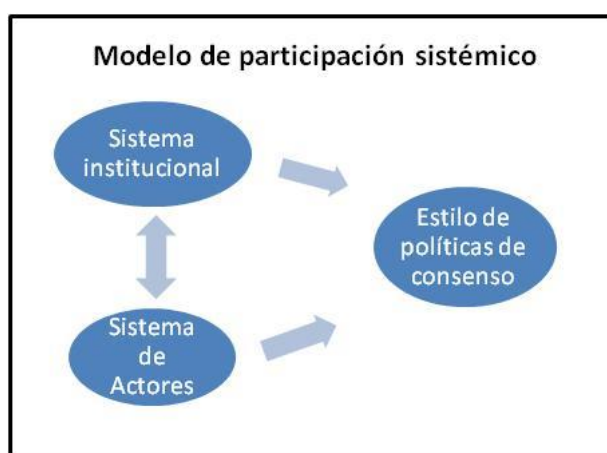
Esta investigación asume que la consecución de un estilo de implementación de políticas públicas que promueva la participación y el consenso con los ciudadanos, en la

definición y resolución de los problemas públicos, puede depender de un complejo despliegue de condicionamientos de intervención presentes en las estructuras políticas (el tipo de régimen político, las estructuras de la administración pública, la calidad institucional y la constitución histórica de las políticas) y otros relativos a la interacción de los actores públicos y privados, anclados en la tradición procedimental del sistema de actores (cultura política, confianza en el gobierno, pautas de relación entre el gobierno y los ciudadanos, el liderazgo de los actores, el interés en el problema y la política pública, entre otras).

Exploramos entonces la posibilidad de que el cambio de dirección de un estilo de interacción autoritario y vertical, hacia un estilo que favorezca la participación y el consenso de actores gubernamentales y ajenos al gobierno, en la implementación de las políticas, se constituya a dos vías: en el andamiaje institucional y en las dinámicas del sistema de acción, en una interacción vinculante e interdependiente entre instituciones y ciudadanos, según el enfoque sistémico del análisis de políticas públicas¹, que se simplifica en el modelo de participación sistémico:

La evolución del estilo de la política hacia un tipo más consensuado dependerá de una transición a dos vías, que compromete tanto al sistema institucional como al sistema de actores.

Ilustración 2. Modelo sistémico para promover la participación y el consenso



Fuente: elaboración propia

A partir del modelo de participación sistémico planteamos tres escenarios posibles:

¹ El fundamento teórico sobre el enfoque sistémico para el análisis de políticas públicas se explica con detalle en el capítulo 3.

B.1. La apertura institucional hacia la participación emana de una intención franca de transferencia de poder hacia los actores intervinientes, con herramientas y espacios para la negociación, cuyo resultado es vinculante con las obligaciones de la institución. La apertura institucional se complementa con la participación de actores sociales implicados y orientados a la resolución del problema público que atiende la política, con información suficiente y herramientas adecuadas para intervenir en la puesta en común de intereses y la negociación de alternativas, con posibilidades efectivas para dar seguimiento a las decisiones y controlar a las instituciones que se encargan de su ejecución.

B.2 Si la apertura a la participación de actores ajenos al gobierno se gestiona exclusivamente como una exigencia por prescripción normativa, en un esquema *top-down*, sin transferencia de poder hacia los ciudadanos, se puede conseguir como resultado una participación institucionalizada de naturaleza instrumentalista, con actores devaluados de su carácter político y ciudadano.

B.3 En el caso de que sean los actores y colectivos quienes irrumpen desde la base, en una esquema *bottom-up*, en la exigencia de una forma más colegiada para atender los problemas públicos, pero sin contar con facultades para maniobrar y modificar el sistema normativo, las regulaciones que circunscriben a la Política Pública se podrán percibir como un factor obstaculizador o improductivo para sus objetivos, y los actores externos podrían optar por eludir la legislación con simulaciones o infracciones a fin de resolver los problemas sociales, adaptando formas diversas que consideren menos complejas o más eficaces. O bien optar por desistir de su participación.

Las hipótesis de la presente investigación se basan en el primer caso del modelo sistémico B.1, que apuesta por la construcción de un modelo de consenso a partir de las relaciones entre el sistema de actores y las disposiciones institucionales. Pero no descartamos encontrar escenarios distintos (B2 o B3).

Para contrastar la hipótesis de investigación se ha elegido realizar un análisis de política pública a un caso, que resalta por su ejemplaridad al considerar en su normativa la participación de actores de distintos ámbitos de gobierno en interacción con actores no gubernamentales. El caso de estudio elegido es un programa formulado e implementado en México, que tiene más de una década en operación. El “Programa 3x1 para migrantes” que fue diseñado por el gobierno central para ser aplicado en el ámbito de los gobiernos locales y contempla la inclusión de actores colectivos, organizados en el

extranjero, en la toma de decisiones de los gobiernos locales. Los principales argumentos en los que se centran los supuestos de la presente investigación son:

- a) Después de catorce años de funcionamiento del Programa es posible que existan rutinas identificables y observables de colaboración entre los colectivos acreditados y los funcionarios y políticos vinculados con la implementación de la política.
- b) No se descarta la posibilidad de que, durante el tiempo de implementación del Programa, el diseño original y la normativa que lo regula sufriesen modificaciones y adaptaciones como consecuencia de las pautas de interacción entre los actores gubernamentales y no gubernamentales.
- c) Tampoco se descarta encontrar discordancia o inconexión entre la normativa y las rutinas procedimentales.
- d) Podrían existir cambios institucionales como resultado de la propia reiteración del proceso, tales como instrumentos sistemáticos para la incorporación de actores con diversos intereses, pautas formales de negociación, equipos habilitados para el seguimiento a los acuerdos, disposiciones para la evaluación, etc.
- e) Se vislumbra que la especialización de los actores, cada vez más expertos en las fórmulas del programa y la negociación de intereses, hubiese modificado las tradiciones de colaboración con repercusiones en las condiciones para el consenso dispuestas por la institución.
- f) Presumimos que las variaciones en el sistema de interrelación, entre actores con experiencia y capacidad de agencia y las pautas de funcionamiento de la institución abierta a la participación, pudiesen transitar hacia actitudes más cooperativas y participativas entre los funcionarios que gestionan el programa, los líderes políticos y los líderes de los colectivos migrantes envueltos en la toma de decisiones.

En síntesis, la hipótesis de investigación sostiene que el cambio de dirección de un estilo autoritario y vertical, en la implementación de las políticas, hacia un estilo que presente condiciones para el consenso entre los actores, se construye a dos vías, en un vínculo interdependiente entre instituciones y actores: una vía de apertura institucional hacia la participación, que considere una intención de transferencia de poder hacia los actores, y otra vía relacionada con la orientación de los actores, dispuestos a la

colaboración, con información suficiente y herramientas adecuadas para intervenir en la puesta en común y la toma de decisiones, ambas vías son necesarias para consolidar rutinas procedimentales de apertura y conciliación de intereses.

Ilustración 3. Hipótesis para conseguir participación y consenso, basada en el modelo sistémico



Fuente: elaboración propia

Las inquietudes que motivan el estudio de la participación de los colectivos en el programa se orientan hacia el funcionamiento de la política y su trayectoria, rastreando el cambio institucional producido por la mediación de los actores intervinientes en la política, aún cuando dichas pautas de actuación están restringidas por las estructuras institucionales.

Consideramos que es posible observar el funcionamiento del Programa y la influencia de los planteamientos normativos en las pautas de relación entre actores implicados, a través de las rutinas formales e informales de interacción y en las interpretaciones y percepciones de los actores sobre el programa. Así también la influencia de los actores en los planteamientos institucionales puede ser observable en la trayectoria de modificaciones y adaptaciones en la normatividad del programa en el transcurso de su implementación.

2.1.1 Objetivos de investigación

El objetivo principal del análisis de implementación del programa 3x1 para migrantes es: comprender el alcance que tienen las disposiciones institucionales en la promoción de un modelo de diálogo entre el gobierno y los colectivos sociales involucrados en la política, comenzando por explicar la apropiación y adaptación de dicho modelo por los

líderes políticos implicados –incluyendo como líderes políticos a los alcaldes y los representantes de colectivos migrantes- en función de los intereses que personifican. Con ello se intenta contribuir a la discusión del papel de las estructuras institucionales y la mediación de los actores en la conformación de un estilo de políticas públicas propenso al consenso entre los actores intervinientes, ya sea de gobierno o de la sociedad civil.

Del objetivo general se desprenden cinco objetivos particulares que nos conducirán a describir la operación del Programa 3x1 para Migrantes, identificar los elementos que aportan a la construcción del diálogo entre actores y explicar la influencia del campo institucional y la mediación del liderazgo político en la consecución de un estilo de política pública que procura el consenso, en detrimento a la imposición en la toma de decisiones.

I. Revelar el diseño y funcionamiento del Programa.

a. Distinguir los elementos que influyen en la consecución de los fines entre la decisión del ámbito político federal y su tránsito por el andamiaje político y administrativo.

b. Reconocer las rutinas procedimentales que devienen del diseño del Programa y el esquema de consenso que plantea la normativa.

c. Identificar los condicionamientos del contexto histórico, social y cultural que afectan el curso de la política, y diferenciarlos de aquellos asociados al comportamiento de los ejecutores del programa y de los grupos con intereses en la política.

II. Identificar los componentes estructurales del estilo de política pública que proponen la apertura a la participación y la construcción de acuerdos en la toma de decisiones, y contrastar con el sistema de acción que prevalece en la implementación.

Explorar la receptividad del aparato gubernamental hacia las demandas de ciudadanos implicados en el problema de la política pública en estudio.

Identificar en los espacios formales y rutinas informales la disposición institucional para la consulta y la construcción de acuerdos con redes de actores no gubernamentales y grupos de interés.

Evidenciar la disposición de los actores al diálogo y la negociación, dentro o fuera de los espacios institucionales.

III. Descubrir la influencia de los actores en el contenido y el desarrollo de la política pública.

- a. Identificar a los actores clave en la implementación de la política en estudio
- b. Evidenciar los ámbitos de la política que controla cada grupo de actores y desvelar el proceso de persuasión y negociación que ponen en marcha.
- c. Indagar en las percepciones y preferencias de los actores en torno al Programa.

IV. Examinar la relación del liderazgo político y la defensa exitosa de los intereses colectivos en los ámbitos de decisión del Programa.

Evidenciar la correlación entre los intereses y objetivos de los grupos de actores intervinientes con los objetivos del programa.

Contrastar la consecución de los objetivos de los grupos de actores con el éxito en la implementación de la política.

V. Discernir sobre la influencia y los límites de los líderes políticos, en la diligencia de los intereses de grupo, que afectan la consolidación de un estilo de políticas de consenso.

2.2 Referentes contextuales que delimitan la investigación

2.2.1 Precisiones sobre el análisis de implementación

Para indagar en la correlación que se explica en las hipótesis, se ha elegido como caso de estudio un programa² de política social, que requiere para su puesta en marcha la colaboración de actores ajenos al gobierno, convocados a participar en la toma de decisiones (sobre la priorización y clasificación del gasto público) y en la financiación de proyectos desarrollo local.

El análisis se centra en la fase de implementación de la política, cabe aclarar que en esta investigación hacemos una distinción entre la implantación de la política y la etapa de implementación. Consideramos la implantación como la puesta en marcha inicial de la política, esto es, asentar la estrategia de la política en un entorno concreto, en este sentido forma parte de la fase de implementación.

² En esta investigación concebimos los Programas como una derivación de las políticas públicas, en concordancia con autores como Rutlillan (1984) y Ballart (1992), quienes identifican un programa público definido como una intervención vinculada a la implementación de la política pública, que implica determinadas actividades para satisfacer una necesidad social identificada.

La implementación de la política es entendida como el proceso mediante el cual se pone en marcha y se lleva a cabo la política pública, implica el diseño para hacerla efectiva en el andamiaje político-administrativo a través de acciones y estrategias, cuya ejecución depende de la persuasión y negociación constante entre los actores involucrados, con diversas posiciones y reacciones sobre los objetivos que abonan a la solución del problema que dio origen a la política. La implementación abarca la correlación de factores estructurales, acciones e interacciones, en donde intervienen ejecutores del ámbito político-administrativo, actores sociales y población objetivo, para convertir la decisión que origina la política en una realidad efectiva. (Aguilar, 2003; Bardach, 1977).

2.2.2 La relevancia en la elección del caso

El Programa 3x1 para migrantes se eligió como caso de estudio por su complejidad en el esquema de interrelación de las instituciones de gobierno y los actores sociales interesados en el problema que atiende la política pública. El programa requiere la colaboración de los tres niveles de gobierno con colectivos de emigrantes mexicanos, radicados en el extranjero, que tienen interés en participar en la toma de decisiones y la financiación de proyectos para el desarrollo local.

El Programa 3x1 para migrantes forma parte de las estrategias de la política pública de desarrollo social en México, no agota la diversidad de disposiciones orientadas a la atención de los problemas de insuficiencia en infraestructura y desarrollo en las zonas rurales del país. Se enfatiza lo anterior debido a que esta investigación no pretende abarcar la complejidad de la política pública de desarrollo social del país. Sólo se enfoca en la implementación de una de sus estrategias.

A pesar de ser sólo una de las estrategias de la política pública de desarrollo social, el programa que se estudia involucra los cinco componentes de las políticas públicas que se advierten en el marco teórico³: 1) Una decisión gubernamental, 2) Un argumento normativo para la atención del problema, 3) Facultad de intervención, 4) Estrategias e instrumentos en los que se plasma la decisión y 5) Competencia social. Es decir, implica la vinculación de recursos económicos, políticos y humanos en actividades formales

³ Los componentes se identifican basándonos en Meny y Thoenig (1992), Subirats et al. (2008) y Aguilar (2009). Se abunda sobre ellos en el capítulo siguiente.

para conseguir determinados objetivos en concordancia con la Política Pública a la que responde.

El alcance descriptivo y explicativo de la investigación se restringe a una estrategia específica de la política social, sin embargo, la profundidad con la que se aborda el caso de estudio contribuye a la comprensión del funcionamiento de las rutinas procedimentales, entre las estructuras político-administrativas y los actores intervinientes, en las políticas sociales y ofrece pistas para explicar y comprender los factores que inciden en la construcción de dichas relaciones y rutinas en el entorno político-administrativo de México.

2.3 El diseño de la estrategia metodológica

Para profundizar en el funcionamiento institucional de la política y la interpretación de los actores que intervienen en su implementación se ha adoptado la metodología el estudio de caso, que se distingue por combinar de forma flexible dimensiones empiristas de investigación con estilos interpretativos que conectan los acontecimientos con su contexto histórico, lo que aporta mayor profundidad a la comprensión de los procesos y los fenómenos sociales (Stake, 1999; Yin, 2009).

La metodología que utiliza estudios de caso es concebida como una estrategia de investigación empírica profunda. Se emplea en el análisis y estudio sistemático de un número reducido de sucesos paradigmáticos, ahonda en las experiencias y secuencias temporales, con lo que se advierte su configuración y características, facilita contrastar la relación de diversas variables y conceptos construidos durante la investigación, a través del desarrollo y la evaluación de explicaciones teóricas.

El estudio de caso ofrece seguimiento de procesos que conlleva a explicaciones causales convincentes, su orientación analítica puede mejorar las teorías o incluso generar nuevas ideas teóricas (Della Porta y Keating, 2013; Vennesson, 2013). Los estudios de caso pueden combinar una perspectiva positivista, que ayuda a identificar y valorar las relaciones causales, y una perspectiva interpretativista que examina el mecanismo funcional y explica la interacción de las variables específicas.

Con el análisis de la interacción buscamos interpretar el papel y el significado de las regularidades establecidas entre los actores, concretamente los líderes de colectivos migrantes, los alcaldes y referentes políticos y los funcionarios que intervienen en la

implementación del Programa, identificando aquellas que corresponden con las conductas esperadas según la normatividad y aquellas que no coincidan con lo previsto, como relaciones causales o constitutivas, en función de las capacidades concretas de los actores y las oportunidades que encuentran en el esquema normativo, o en la omisión de dicha normativa, para conseguir sus objetivos.

Recurrimos al método interpretativo para comprender la interacción social en torno al programa por sus ventajas para enfatizar el rol de los actores en la elaboración, estabilización y el cambio de los fenómenos sociales (Della Porta y Keating, 2013). Según el enfoque interpretativo los seres humanos son agentes “significativos” y el investigador debe buscar la comprensión de las motivaciones que orientan sus acciones. Dichas motivaciones se exploran a través de la propia percepción de los actores, considerando las razones y explicaciones con las que justifican sus objetivos, comportamientos, acciones y elecciones.

2.4 Elección de métodos y delimitación de las unidades de análisis.

Para abordar el caso de estudio basado en la implementación del programa iniciamos con la contextualización histórico-política de su origen y normatividad, para ello se realizó un análisis documental de fuentes primarias y secundarias sobre la coyuntura de México, en el momento en que se consolida el programa como una estrategia de política pública nacional. Para ello analizamos

- a) documentos analíticos y bibliografía sobre el régimen de gobierno y el estilo de políticas,
- b) antecedentes de participación de los colectivos migrantes y
- c) la composición normativa en los instrumentos jurídicos que regulan el programa en su inicio.

Después de reconocer el contexto político en el que se origina el programa nos aproximamos a su trayectoria histórica mediante:

- d) análisis de informes y documentos oficiales,
- e) revisión de evaluaciones externas,
- f) análisis de documentos y publicaciones académicas y
- g) entrevistas a los funcionarios que dirigen el programa.

Una vez comprendido el entorno normativo y la estructura formal de la política pública profundizamos en su implementación en el momento actual, a través de

h) la selección de un número limitado de unidades de estudio a los que se les realiza un seguimiento de proceso y

i) exploración de las percepciones e interpretaciones de los sujetos que intervienen a través entrevistas a los actores representativos.

La perspectiva metodológica contiene un elemento participativo, en la medida en que se indaga sobre la propia interpretación de los actores sobre su realidad.

2.4.1 Justificación de la elección y delimitación de las unidades de estudio

Se ha seleccionado el estado de Jalisco como caso de estudio, debido a que es uno de los estados con mayor número de clubes de migrantes que participan en el programa, es de las entidades que recibe mayor presupuesto a nivel nacional para su operación y se ha ejecutado cada año sin excepción desde su implantación como estrategia nacional.

Se admite que la selección de la entidad territorial para estudiar el caso corresponde con la disposición de las variables, lo que Stake (1999) denomina elección de casos por interés, o estudio instrumental de casos. Este tipo de selección según la disposición inherente de las variables es útil para revelar procesos sociales complejos, incrementa la capacidad para evaluar la trascendencia de una relación causal, al centrar el análisis en casos con elevadas puntuaciones en las variables dependientes e independientes (Della Porta y Keating, 2013)

La temporalidad del estudio documental abarca los 14 años de historia del programa, el rango implica del año 2002 al 2016. La aproximación al funcionamiento efectivo y operación vigente comprende el análisis documental del año 2015, fecha de los informes institucionales oficiales más recientes al momento de realizar la incursión en Jalisco, así como el primer semestre del año 2016, cuando se realizó el trabajo de campo y las entrevistas con los funcionarios y representantes de colectivos migrantes.

La ruta de indagación consideró en primer lugar realizar el análisis documental y el estudio del arte sobre el Programa 3x1 para migrantes, lo que incluye revisión de informes institucionales, evaluaciones del Programa y estudios académicos, así como entrevistas con investigadores conocedores de la implementación del programa.

En segundo lugar profundizar en las características de operación a nivel nacional a través de documentos e informes institucionales, identificar a los actores principales y realizar entrevistas con los directivos e implementadores del programa, en el ámbito federal y estatal.

En tercer lugar abordar a los interlocutores migrantes, reconocer su estructura organizativa, identificar los grupos con mayor participación en el programa, seleccionar a los actores clave y concretar citas para entrevistarlos.

En cuarto lugar seleccionar los municipios que compondrán la selección del caso de estudio y entrevistar a los alcaldes, en tanto líderes políticos y actores trascendentales en la implementación del Programa.

Por último, la quinta etapa consideraba el análisis y la interpretación de los datos.

La ruta prevista sufrió alteraciones sobre la marcha, debido a algunos imprevistos al abrir “la caja negra” de los mecanismos, procesos e interacciones mediante los cuales se realiza la acción pública. Los inconvenientes enfrentados se relacionaron con la disposición de los actores, la dinámica del programa que se ajusta a un ciclo presupuestal, el contexto político de cambio reciente en la estructura gubernamental en los municipios, y la estrategia proyectada para delimitar los casos -que consideraba la opinión de actores clave en la selección de unidades de medición-, todo ello implicó tomar decisiones y efectuar modificaciones a la trayectoria que se había proyectado antes de la incursión al campo.

El primer escollo fue conseguir las entrevistas con los funcionarios de nivel directivo en la Delegación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en Jalisco. En contraste con el director nacional del Programa en la sede central de la SEDESOL, que accedió fácilmente a gestionar la cita y en pocas semanas ya se había concertado, la directora en Jalisco, que ostenta el cargo de Delegada federal fue inaccesible, después de meses de insistencia continua fue imposible concertar una cita. El puesto subalterno inmediato según el organigrama de la dependencia, es el de Subdelegado de Desarrollo Social y Humano, permanece vacante desde hace dos años, por tanto, no fue posible concretar una entrevista con la autoridad de la dependencia que coordina la implementación en la entidad seleccionada.

La entrevista al coordinador del programa también se omitió, dado que al día siguiente de mi presencia en las instalaciones con la petición de entrevista fue cesado de su

puesto⁴ sin previo aviso, ni tiempo para entregar el cargo a quien le sucedió en la coordinación del programa, con ello se corroboró la fragilidad de los contratos por honorarios en la función pública y los problemas para la continuidad en las dinámicas. El funcionario que tomó posesión unas semanas después no accedió a conceder la entrevista porque admitió no estar suficientemente informado de la operación del programa.

Las entrevistas previstas con la autoridad local que opera el programa se consiguieron con el jefe de departamento, encargado de la implementación del programa y la interlocución con los distintos actores gubernamentales y no gubernamentales. El entrevistado proporcionó además diversos documentos sobre informes oficiales, así como las bases de datos de los proyectos ejecutados desde el inicio del Programa.

También fue posible entrevistar a dos enlaces operativos que intervienen directamente en la interlocución con los actores implicados, podrían ser considerados funcionarios de ventanilla. La información obtenida en las entrevistas no tiene desperdicio, tal como señalan innumerables estudios de implementación sobre el terreno⁵ “lo que sucede en la base de la maquinaria piramidal es mucho más complicado de lo que cree la cumbre” (Meny y Thoenig, 1992: 160).

Las unidades de investigación para incursionar en la operación del programa se eligieron con la misma lógica de selección instrumental de casos. El primer filtro estuvo pensado para los municipios de Jalisco que tuviesen participación en el Programa 3x1 para migrantes, según la base de datos de proyectos apoyados en 2015, esto implicó iniciar el sondeo en un universo de 61 municipalidades (el 49% de los municipios de Jalisco).

Para sujetar la selección a un número reducido de casos -que permitiesen explorar a profundidad los procesos y abordar a los actores protagonistas-, se tenía previsto filtrar y priorizar aquellos que fuesen identificados como casos ejemplares por los líderes de colectivos migrantes y funcionarios que coordinan el Programa en la delegación en

⁴ El vigilante y los funcionarios de la Delegación, incluso algunos alcaldes con quienes mantuve interlocución, no escatimaron en contarme su propia versión de los hechos con tramas de corrupción y traiciones. Ninguna versión fue validada o descartada por la autoridad en la dependencia.

⁵ Walter Williams (1975, 1976, 1980) fue pionero en reivindicar el *field implementation* del *final point of service delivery*, como el lugar en que toda política se consume o se frustra y resaltó la importancia determinante de la organización local (la agencia) y de los actores empíricos que prestan los servicios gubernamentales al público y que suelen ocupar los escalones más bajos de la administración. Cfr Luis Aguilar (2003).

Jalisco. Lo que se pretendía con ello era priorizar la investigación en municipios reconocidos por los actores intervinientes en la implementación, como modelos de buen funcionamiento en la interlocución entre autoridades municipales y colectivos migrantes, y considerando también incorporar casos que fuesen calificados como un proceso inadecuado de interlocución, para ser utilizados como contraste.

Los funcionarios entrevistados accedieron a valorar y priorizar los casos ejemplares, facilitaron el acceso a su red de contactos con los presidentes municipales y los líderes de los colectivos migrantes, y dieron su opinión sobre la colaboración entre los distintos personajes del gobierno municipal y los líderes migrantes. La información obtenida en las entrevistas con los funcionarios de ventanilla fue determinante para modificar la trayectoria prevista en la selección de casos, toda vez que los implementadores no tenían información certera y suficiente para determinar los casos que cumpliesen con la colaboración entre autoridades y migrantes.

Tanto los funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) del Gobierno Federal, como aquellos en la instancia del gobierno estatal que colabora en la implementación del Programa, la Secretaría de Desarrollo e Integración Social (SEDIS), perciben el modelo de colaboración complejo y pocas veces realizado conforme a la normatividad. Todos coincidieron en señalar de forma explícita que existe un alto grado de simulación en la aportación de recursos económicos de los clubes de migrantes, aseverando que la participación en el programa no es ejemplo inequívoco de la colaboración entre el gobierno municipal y los colectivos migrantes, aunque los documentos y formatos lo acreditasen.

A partir de esta exploración quedó de manifiesto que la selección de los casos no podría partir exclusivamente de los informes oficiales sobre los municipios participantes, toda vez que las bases de datos no reflejan el nivel real de colaboración y participación, por la presumible simulación en la colaboración entre migrantes y autoridades locales. La distinción basada en la existencia de colaboración y consenso tendría que corroborarse directamente con los interlocutores, es decir con los líderes migrantes y los alcaldes.

Concertar las entrevistas con los líderes de colectivos migrantes fue una prioridad en el diseño de la estrategia metodológica de investigación, por lo que el establecimiento de contacto comenzó un año antes, de acuerdo con las agendas de dichos líderes se consideró realizar el trabajo de campo en Jalisco entre febrero y mayo, cuando varios de los representantes de las federaciones de migrantes que cuentan con mayor peso en el

programa, y mayores recursos, planeaban viajar a México, para concretar los proyectos que serán ejecutados durante el año a través del 3x1 para migrantes. De esta forma fue posible coincidir en Jalisco con tres líderes de federaciones de clubes, entre las cuatro que tienen mayor presencia en la historia del Programa en la demarcación elegida.

La percepción de los líderes migrantes sobre la colaboración con los alcaldes ilustró un problema para la consolidación de la colaboración entre colectivos y autoridades locales, la rotación de las administraciones municipales cada trienio genera una renovación de personajes y actores con los que se deben tejer nuevas alianzas. Este era el caso en el primer semestre del 2016, las autoridades municipales tomaron posesión en octubre de 2015 y los interlocutores en el gobierno local habían cambiado, franqueaban ambas partes el reto de elaborar nuevos pactos, en algunos casos con ánimos renovados por las coincidencias entre los intereses de los migrantes y la agenda del nuevo presidente municipal, y en otros municipios enfrentados al caso contrario.

A partir de los resultados de la primera exploración con los actores que dirigen y coordinan la implementación, y según la experiencia de los interlocutores funcionarios y migrantes, se descartó elegir la muestra basada exclusivamente en la circunscripción de municipios que participaron en el programa en el año 2015, toda vez que el proceso de colaboración sucedido en un año concreto no significa la irrefutable colaboración de los migrantes (atendiendo a la sospecha de alta incidencia de la simulación de la que dieron cuenta los funcionarios de ventanilla). Además encontramos que algunos de los municipios que no participaron en el Programa en el año 2015 tenían un historial considerable de colaboración en años previos y los líderes migrantes les percibían como ejemplos de accesibilidad y disposición para la colaboración.

Finalmente, para determinar la muestra de municipios en los que se profundizaría en la operación del programa se priorizaron los municipios que, en opinión de los líderes migrantes, mantuvieron un historial de colaboración en los últimos cinco años, también se contemplaron como contraste casos en los que el diálogo fuese históricamente difícil. Se atendieron las opiniones de los funcionarios sobre los casos que estimaron sospechosos de simulación. Así mismo, se controló la elección según el grado de intensidad migratoria y la tasa de hogares que reciben remesas⁶, contemplando un

⁶ CONAPO (2010): *Índices de intensidad Migratoria México-Estados Unidos*. Disponible en la web en http://www.conapo.gob.mx/swb/CONAPO/Indices_de_intensidad_migratoria_Mexico-Estados_Unidos_2010, (consultado el 16 de enero de 2016).

mosaico que abarcara desde casos con muy alto grado de intensidad migratoria y recepción de remesas, hasta casos con baja intensidad y mínimo porcentaje de hogares con remesas. Para controlar la variable del partido político que gobierna, también se contemplaron casos con cambio de administración en el poder y otros con continuidad. Con todo lo anterior se eligieron diez municipios como unidades de estudio. En cada uno de ellos se procuró entrevistar al alcalde.

Los municipios que componen la muestra para el análisis de implementación del Programa 3x1 para Migrantes, se sintetizan en la tabla 1:

Tabla 1. Municipios elegidos para el trabajo de campo, según variables elegidas y de control.

Municipio	Priorizado por	Participación en el Programa por año					Partido en poder	Intensidad migratoria	% Viviendas c/remesas
		2011	2012	2013	2014	2015			
Cabo Corrientes	Funcionario	Si	Si	Si	No participó	Si	Igual	2 Bajo	2.0
Cañadas De Obregon	Líder migrante	Si	Si	Si	Si	Si	Igual	5 Muy Alto	34.1
Quautla	Intensidad migratoria	Si	Si	Si	Si	No participó	Igual	5 Muy Alto	36.6
Juanacatlán	Líder migrante	No participó	Si	Si	No participó	No participó	Cambio	2 Bajo	4.3
Magdalena	Líder migrante	Si	Si	Si	Si	Si	Igual	3 Medio	10.0
Quitupan	Funcionario / contraste	Si	Si	Si	Si	Si	Igual	4 Alto	20.7
San Marcos	Líder migrante / contraste	No participó	Si	Si	No participó	Si	Igual	2 Bajo	8.0
Tamazula De Gordiano	Líder migrante	No participó	Si	Si	Si	Si, luego canceló	Cambio	4 Alto	11.1
Teocuitatlán De Corona	Líder migrante	Si	Si	Si	No participó	No participó	Cambio	4 Alto	15.4
Yahualica	Líder migrante	Si	Si	Si	Si	No participó	Cambio	4 Alto	18.5

Fuente: elaboración propia con bases de datos de inversión por municipio, proporcionadas por la Delegación de Sedesol y los índices de intensidad migratoria de CONAPO

A todos los actores se les realizó una entrevista semi-estructurada que orientó el dialogo con el interlocutor sobre ciertos tópicos de la operación del programa, se elaboró un guión de entrevista para cada tipo de actor (funcionarios, alcaldes, líderes migrantes, académicos y otros actores vinculados)⁷, los temas fueron seleccionados conforme al papel que le corresponde a cada actor según las Reglas de Operación del Programa, con cierta libertad para que el entrevistado se extendiera abundando en el tema hasta donde considerase pertinente.

Además se enfatizó en las características personales y el entorno social en el que consolidan y ejercen su liderazgo los representantes de los colectivos migrantes y los alcaldes, éstos últimos reconocidos como líderes políticos en sus localidades.

El guión de entrevista para el director del Programa y los académicos abordados fueron diseñados para contrastar información obtenida previamente en la exploración documental. Se utilizaron tres modelos de guión de entrevista, el primero para los

⁷ Ver anexo con instrumentos metodológicos

funcionarios de la SEDESOL y del Gobierno de Jalisco, el segundo para los líderes de los colectivos migrantes y el tercero para los presidentes municipales, en consecuencia los datos generales obtenidos en cada grupo de actores comprenden las mismas temáticas, sin embargo los matices según el manejo de la información de cada actor y la disposición a revelar los secretos de la operación conllevan distintos resultados.

Las entrevistas con académicos, enlaces de los municipios con la diáspora y un constructor-asesor se realizaron con un guión temático para cada caso.

En uno de los municipios visitados fue posible contactar con el líder del *club espejo*, un migrante retornado que desempeña la función de vínculo entre los clubes de migrantes y las autoridades municipales. Destaca que pese a ser una figura obligatoria en Reglas de Operación, sólo en uno de los diez municipios visitados fue posible constatar que existe el contacto cercano y accesible entre el representante de los migrantes y el ayuntamiento.

Además se consiguió una entrevista con un constructor que trabaja como proyectista para tres municipios, con los que tiene acuerdos de ejecución en caso de ser autorizadas las obras del 3x1, esta entrevista cumplió la finalidad de corroborar información sobre la mecánica de operación obtenida de las entrevistas a los funcionarios y los alcaldes. La tabla 2 resume el número de entrevistas realizadas, según ámbito de interés.

Tabla 2. Entrevistas semiestructuradas realizadas		
Nombre	Cargo	Institución
Mtro. Samuel Berkstein Kanarek	Director del Programa 3x1 para migrantes	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) del Gobierno Federal.
Lic. Josue Pozas Razo	Jefe de Departamento de Desarrollo Social	Delegación Jalisco de la SEDESOL
Saray Ochoa Chavez	Técnico Superior	Delegación Jalisco de la SEDESOL
Ing. Cecilia Acero Reyes	Técnico Superior	Delegación Jalisco de la SEDESOL
L.E.P.G Paulina González García Flores	Directora de Desarrollo y Fortalecimiento Social	Secretaría de Desarrollo e Integración Social del Gobierno de Jalisco
Lic. Eva Luz Flores Amador	Coordinador del Programa 3x1	Secretaría de Desarrollo e Integración Social del Gobierno de Jalisco
Ing. Rubén Esqueda Rodríguez	Presidente de la federación de clubes de migrantes	Federación Jalisco del Norte de California
Mtra. Pina Hernández	Ex Presidenta de la federación de clubes de migrantes	Federación de clubs de Jaliscienses del Sur de California
Ing. Sergio Suárez	Ex Presidente de la federación de clubes de migrantes	Federación Jalisciense del Medio Oeste (FEDEJAL)
Sergio Fernández Róbles	Migrante retornado.	Espejo del Club Jalisco de Cuautla
Ing. Prisciliano Ramírez	Presidente Municipal	Ayuntamiento de Cabo Corrientes
Lic. Jaime Gustavo Casillas Vázquez	Presidente Municipal	Ayuntamiento de Cañadas de Obregón
Ing. Oscar Osvaldo Guijarro Espinosa	Presidente Municipal	Ayuntamiento de Cuautla
C. J. Refugio Velázquez Vallin	Presidente Municipal	Ayuntamiento de Juanacatlán
Lic. Fabiola Pulido Franco	Presidente Municipal	Ayuntamiento de Magdalena
C. Efrén Cervantes Sandoval	Presidente Municipal	Ayuntamiento de Quitupan
Ing. César Baltazar Curiel García	Presidente Municipal	Ayuntamiento de San Marcos
Lic. José Luis Amezcua Arias	Presidente Municipal	Ayuntamiento de Tamazula de Gordiano
Ing. Carlos Eduardo Hernández Flores	Presidente Municipal	Ayuntamiento de Teocuitatlán de Corona
Mtro. Alejandro Macias Velasco	Presidente Municipal	Ayuntamiento de Yahualica
Lic. Miguel Amezcua Enríquez	Consultor independiente y constructor	Empresa privada
Dr. Rodolfo García Zamora	Investigador y Director de la Unidad Académica en Estudios del Desarrollo	Centro de Estudios del Desarrollo. Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ)
Mtra. Rosa Elena del Valle Martínez	Docente e investigadora	Centro de Estudios del Desarrollo. Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ)

Fuente: elaboración propia

Finalmente es importante enfatizar que en esta investigación sobre el fenómeno de la apertura institucional y la reacción de los actores no aspiramos a la generalización del tipo de participación social en las políticas de México, ni tampoco buscamos representatividad. Tan solo pretendemos explorar, describir, comprender e interpretar la disposición al consenso que se advierte en las dinámicas de interrelación de los actores gubernamentales y aquellos ajenos al gobierno, en un contexto preciso de implementación. En su caso, la trayectoria metodológica o los resultados obtenidos podrían servir como referente para realizar posteriores investigaciones comparativas en contextos similares.

Capítulo 3. Marco teórico

Es probable que la orientación de la ciencia de las políticas esté dirigida hacia el mejoramiento de los conocimientos necesarios para enriquecer el ejercicio de la democracia. En una palabra, el énfasis especial se halla en la ciencia de las políticas públicas de la democracia, cuyo fin último es la realización de la dignidad humana en la teoría y en la práctica. (Lasswell, 1951⁸)

Introducción

El presente capítulo tiene como propósito abordar las posturas teóricas con las que se propone comprender la dialéctica que fundamenta la presente investigación, por un lado la disposición institucional en las políticas públicas, que considera la participación social y por el otro el sistema de actores, actividades y procesos, que incurre en la implementación de dichas políticas, con el objetivo de identificar los condicionantes que promueven, mantienen o inhiben un estilo de implementación de políticas proclive al consenso.

Con el fin de descifrar los mecanismos que generan la interrelación de actores gubernamentales y sociales en torno a la implementación de una política pública, la investigación se enmarca en el análisis de las políticas para observar el sistema institucional y el sistema de acción que las constituyen, se acoge al *policy style* como punto de referencia de un modelo de implementación que acredita el consenso de los actores, por último, se recurre al marco conceptual del liderazgo político para profundizar en la dinámica de los actores que, en función de sus intereses colectivos, del contexto sociopolítico y las dinámicas de representación, participan en la implementación de políticas públicas.

El capítulo está dividido en cinco secciones. La primera sección se dedica al análisis de políticas públicas. Se exploran las variantes en su definición conceptual y se realiza una aproximación a los diversos enfoques teóricos con los que se concibe esta subdisciplina en la Ciencia Política.

En la segunda sección se profundiza en la implementación de las políticas como un espacio para indagar en las disposiciones institucionales que revelan la lógica del sistema político y administrativo que alberga la ejecución de las políticas públicas, así

⁸ Lasswell, H. (1951): "The policy orientation", en Lerner y Lasswell, eds., *The Policy Science*. Palo Alto: Stanford University Press, p. 14.

como la confluencia de actores, con intereses y estrategias que las hacen posibles, no siempre de la forma prevista.

En la tercera sección se aborda un esquema para la tipología de la implementación a través del concepto *policy style*. El estilo de las políticas se relaciona con las formas históricas de aproximación a la regulación social que generan pautas y modelos de actuación con los que se abordan los problemas públicos y la disposición hacia el consenso de los intereses de los grupos implicados en las políticas. Se discute que la tendencia a desagregar el poder del gobierno hacia una amplia variedad de individuos, grupos y organizaciones, privilegiando la negociación para lograr consensos y evitar conflictos, está determinada tanto por la disposición institucional, como por la agencia de los actores para transitar hacia relaciones más horizontales.

En la cuarta sección se adopta el concepto del liderazgo político como herramienta para explicar las dinámicas de influencia de los diversos grupos de actores que participan en el sistema de acción del programa. El contexto de implementación de una política pública que involucra a grupos diversos para la consecución de los objetivos, relacionados con distintos ámbitos gubernamentales y organizaciones sociales, favorece la concurrencia de diferentes tipos de liderazgo que construyen dinámicas de relación en función de los intereses de sus redes de apoyo y ámbitos de influencia. La funcionalidad y calidad de la dinámica de colaboración dependerá de la capacidad y disposición de los líderes para construir una visión común, dentro del contexto reglamentario que impone la política pública.

En la quinta sección se esquematiza la perspectiva adoptada para realizar la investigación, basada en el institucionalismo centrado en el actor, que sustenta la posibilidad de interpretar la correlación del sistema institucional en el que se concibe y despliega la política pública analizada, con el razonamiento estratégico referido en la orientación de los actores y las rutinas procedimentales que posibilitan la implementación del Programa. Por último se expone la operacionalización de los conceptos y la representación de los referentes empíricos para el análisis de la interacción entre la disposición institucional y el sistema de acción, contemplando tres dimensiones: 1) la apertura institucional, 2) la orientación de los funcionarios y líderes políticos y 3) las rutinas procedimentales para la interacción y el consenso.

3.1 Análisis de políticas públicas

El análisis de la política pública aspira a esclarecer una realidad social compleja con dinámicas diversas y cambiantes, y no está exenta de los principales retos de las Ciencias Sociales: dificultad para acotar la realidad observable cuyo abordaje necesariamente deviene en construcciones parciales del complejo mundo social. Es así que no existe un marco teórico exclusivo e incuestionable para la disciplina, sin embargo, se dispone de provechosos y diversos marcos, útiles y pertinentes para perfilar explicaciones de forma metódica y concreta sobre relaciones y estructuras que conforman el campo de estudio de las políticas públicas.

Esta sección dedicada a la teoría y el análisis de las políticas públicas aborda con cautela la complejidad de la faena, pero no adolece de esperanza y pretende: (1) exponer sintéticamente la evolución de la disciplina en las Ciencias Sociales, (2) examinar las características que definen el concepto de políticas públicas y (3) sintetizar las principales corrientes teóricas del análisis de las políticas públicas que polarizan el análisis entre la estructura del sistema y la acción pública.

3.1.1 Trayectoria y evolución del análisis de la política pública

Los cimientos del análisis de la política pública se construyen con la convicción de que el gobierno debe enfrentar los problemas públicos con un enfoque más informado y sustentado en la teoría, en la década de 1950 se configura esta disciplina orientada al estudio de la respuesta del Estado y del gobierno a los problemas públicos llamada ciencia de las políticas, cuyos precursores fueron Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom y David Easton.

Su advenimiento amplía el alcance de la Ciencia Política, dedicada hasta entonces a la comprensión de fenómenos relacionados con partidos políticos, elecciones, parlamentos y gobiernos. El análisis de las políticas emerge como una disciplina enfocada a los procesos de formulación y ejecución de políticas, priorizando la interpretación y explicación de los problemas de las políticas, con métodos respaldados por diversas disciplinas (Parsons, 2007). Esta orientación hacia las políticas, según señalaba Lasswell en 1951, tiene una doble dimensión, por una parte se enfoca al proceso de la política y por otra hacia las necesidades de discernimiento y comprensión de dicho proceso (Aguilar, 2003a: 46).

Así, el estudio “de las” políticas conlleva un enfoque académico y científico, intenta comprender y explicar el proceso por medio del cual el gobierno elabora y desarrolla las decisiones concernientes a los asuntos públicos, mientras que el estudio “en las” políticas conlleva un enfoque hacia la gestión, pretende incorporar los teoremas de la Ciencia Política en la toma de decisiones para las políticas, ofrecer métodos analíticos y conocimiento con el objeto de incrementar la racionalidad de la construcción y desarrollo de las opciones de política; busca corregir y mejorar la decisión pública.

Esta nueva disciplina de la Ciencia Política nace estrechamente vinculada a la labor de los políticos y los administradores del Estado, ligada a la evaluación de la función pública y a la propuesta un gobierno dirigido por la razón y la ciencia. (Aguilar, 2003a: 40). El paradigma que perseguían académicos y políticos en los albores de la ciencia de las políticas se fundamentaba en la aspiración compartida de que un puntual y riguroso diseño, respaldado por teoremas, modelos y tecnologías, aseguraría conseguir los resultados esperados.

El primer prototipo teórico se encontró con sus límites de inmediato. La suposición de fondo consideraba que las decisiones se desarrollarían sin la mediación de interpretaciones, descenderían inalteradas en el tiempo estimado dentro del cauce institucional, en la estructura del sistema de administración pública, traspasando distintos niveles de gobierno y agencias operadoras de los servicios, intacta hasta los *street-level bureaucrats* (traducido habitualmente como burócratas de nivel de calle), (Aguilar, 2003b: 34) nada más lejos de la realidad.

La disciplina se consolidó con un nuevo paradigma: La acción gubernamental arrastra siempre un déficit en sus resultados. Los programas y proyectos tienen problemas para conseguir sus metas, debido, entre otras cosas, a que existen innumerables variables no previstas en el diseño de las políticas. Es una labor desmesurada, sino imposible, prever -en un contexto de acción social- todos los factores estructurales y de recursos implicados, así como la respuesta exacta de los ciudadanos que resulten afectados o beneficiados por las políticas.

En los años sesenta y setenta las reflexiones en torno al déficit de la acción gubernamental enriquecen sus componentes y demostraron que es más sensato

contemplar, como condicionante del curso de las políticas públicas, el comportamiento institucional y el de los ejecutores en el ámbito local donde se aplican los programas⁹.

Uno de esos estudios pioneros, enfocado en los ajustes en el diseño de la política que realizan los ejecutores, fue realizado por Martha Derthick en 1972, quien evidenció la existencia de negociaciones y adaptaciones diversas entre el nivel de gobierno que diseña las políticas y los actores que las interpretan y aplican en ámbitos políticos y administrativos locales: Dichas adaptaciones impactan en el cumplimiento de los objetivos, llegando en algunos casos a ejecutar acciones contrarias a la intención original, especialmente cuando el diseño plantea objetivos cargados de idealismo desde una perspectiva lejana a la realidad ejecutora, sin una estimación adecuada de los recursos. (Aguilar, 2003b: 37-42)

La ciencia de las políticas se enfrentó entonces a la apremiante necesidad de superar la improductiva brecha, señalada por Lindblom, entre el estudio de la política como ámbito exclusivo de las decisiones y la administración como campo ajeno al mundo de la política y las políticas; para conseguir una perspectiva integradora y fortalecer el análisis de política pública, que aborda un objeto de estudio complejo y que abarca tanto la decisión como la acción del gobierno. Se cimentó entonces, como un elemento básico de la disciplina: la necesidad de contemplar el proceso de gobierno como una relación interdependiente entre políticos y administradores. Basado en el reconocimiento de que existe política aún en los sencillos actos de realizar las políticas, la ejecución de las políticas es parte del llamado *policymaking*.

Otro aporte imprescindible para conformar el análisis de las políticas públicas deriva del reconocimiento de la importancia del contexto social y la actuación de grupos y organizaciones con intereses en el ramo. En la década de los ochenta se reconoce que la racionalidad de las respuestas planteadas por el gobierno no agota la diversidad de los problemas sociales y es necesario abrir el panorama analítico de las políticas públicas para incluir instituciones públicas y privadas, sumando actores y recursos. Se pretende interpretar al Estado no sólo centrado en su actuación y su estructura política y

⁹ Los conceptos que evolucionaron la explicación del funcionamiento del sistema político y administrativo en los ochenta tienen conexión con la brecha entre el diseño y la implementación de las políticas públicas, Luis Aguilar (2003) cita entre los pioneros a Walter Williams, Paul Berman, Martha Derthick, Richard Elmore y Michael Lipsky. Otros estudios clásicos que refieren el ajuste en el diseño de las políticas según los intereses representados, citados por Subirats et al., (2008) son los de Wildavski, 1970; Pressman y Wildavski, 1973; Niskanen, 1971; y Heclo, 1972.

administrativa, sino también en función de su influencia sobre la economía y la sociedad. (Subirats, et al., 2008)

La dimensión práctica que acompañó el despliegue de la disciplina y su vinculación a la Ciencia Política, desvela la oportunidad de dicho enclave teórico y metodológico para comprender al propio Estado, en su dimensión gubernamental y administrativa, y la relación que se manifiesta entre el gobierno y la sociedad.

En el trayecto de casi un siglo el análisis de las políticas públicas se consolida como disciplina y ha evolucionado incorporando componentes concernientes tanto a los atributos políticos y administrativos del gobierno, como de la sociedad en la que inciden. La disciplina emerge enfocada en las decisiones políticas, luego incorpora el funcionamiento del sistema institucional en el que se desenvuelven las políticas: político, administrativo y burocrático en todo su despliegue en funciones, niveles o jurisdicciones. Muy pronto incluye también el contexto social en el que se pretende generar algún resultado, es decir, contempla a los actores implicados, a los grupos de interés, a los colaboradores de la ejecución y población objetivo -afectados o beneficiarios-. Y finalmente las consecuencias de las políticas en el ámbito intervenido y en la propia relación del Estado con la sociedad.

El despliegue actual de la disciplina no pone en duda que el análisis de políticas públicas no sólo contribuye al conocimiento del trabajo gubernamental, sino también al entendimiento del Estado y su relación con la sociedad y sus problemas. Además de aportar elementos para mejorar la gestión de prácticas gubernamentales y administrativas en su dimensión gestora, las intervenciones intencionadas a través de las políticas públicas facilitan el seguimiento a determinados cambios en la sociedad, es decir, aportan elementos para la comprensión de la propia sociedad en la que inciden. Y en una tercera dimensión, las políticas que define el gobierno son una ventana abierta por la que asoman los valores y la ideología que promueven determinadas respuestas a los problemas públicos.

Llegados a este punto es importante ahondar en la diferencia entre la evaluación de las políticas públicas y el análisis de las mismas. La evaluación tiene fines prescriptivos, es el proceso de investigación sistemática, planificada y dirigida con métodos científicos aplicando criterios y normas para realizar un juicio sobre el valor y mérito de los componentes, el proceso (planificación o ejecución) y el impacto de un programa o de un conjunto de actividades que se realizan con el propósito de producir efectos

concretos, cuyo objetivo es servir de guía para la toma de decisiones, solucionar los problemas de responsabilidad y promover la comprensión de los fenómenos implicados (Aguilar y Ander-Egg, 1992; Fernández, 1995).

Por su parte el análisis de las políticas tiene fines descriptivos y analíticos para mejorar la gestión, pero también académicos y científicos. Además de preocuparse por las causas y los efectos de las decisiones y estrategias, se aproxima a las ideologías que originan las políticas, intenta clasificar y diferenciar el tipo de políticas, las relaciones entre los actores, cambios en las estructuras institucionales, correlaciones y variables que afectan a las políticas y abonan a la explicación de compleja relación del gobierno con la sociedad. Así, el análisis de las políticas con fines académicos y científicos se preocupa por la orientación participativa y democrática de la hechura de las políticas y los procesos decisorios, partiendo de teoremas y lazos valorativos del espacio público, de la política y de la democracia.

La variedad en los puntos de partida de la disciplina según la adhesión a determinados teoremas y corrientes, o en correspondencia con los objetivos del análisis, conforman un objeto de estudio diverso y polifacético, por ello es pertinente puntualizar la definición de política pública en la que se sustenta el presente estudio, antes de ahondar en las corrientes teóricas que distinguen la disciplina.

3.1.2 Definición de política pública

El campo de estudio de la política pública es un punto de encuentro entre el dominio científico que persigue la comprensión del estado y del sistema político por un lado, y por otro su aplicación práctica en la gestión pública, esta dualidad en su esencia le confiere complejidad como objeto de estudio.

Además de lo anterior, la vinculación que mantiene la disciplina con la Ciencia Política le compromete con la tradición democrática de la sociedad en la que se inscribe, impregnada por el tipo de democracia y el modelo de gestión y relaciones institucionales, así como la cultura y la tradición simbólica del contexto (Cabrero, 2000).

Otro elemento importante en la definición de las políticas públicas está relacionado con cuestiones de orden analítico o metodológico, en algunos casos la definición destaca a los actores investidos de poderes públicos y en otros los problemas públicos y las

soluciones adoptadas¹⁰. Por ello su dilucidación es amplia y en cierta medida heterogénea.

Una definición útil como punto de partida en la presente investigación es la ofrecida por Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone quienes definen a la política pública como:

“Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)” (Subirats et al., 2008: 36).

El primer componente de la definición citada es la decisión que toman actores públicos para resolver problemas y en este punto se identifican divergencias importantes con el concepto, ¿cualquier tipo de actores públicos y no públicos puede intervenir en la toma de decisiones para las políticas públicas?. Algunos autores (Ballart y Ramio, 2000) consideran que cualquier organización con autoridad para tomar decisiones sobre un ámbito competencial es emisora de políticas, una comunidad de vecinos por ejemplo, emite políticas sobre el uso de las instalaciones y los vecinos deben cumplirlas. Sin embargo, Ives Meny y Jean-Claude Thoenig consideran que el epicentro del terreno del análisis de las políticas públicas surge de una autoridad o grupo de autoridades públicas, y en tanto autoridad se limita a la acción gubernamental (Meny y Thoenig, 1992: 89):

“Una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental... Así, se dice que un gobierno tiene una política económica, o sea que realiza un conjunto de intervenciones, que elige hacer o no hacer ciertas cosas en un campo específico, en este caso, la economía. Es en este último sentido en el que cabe hablar claramente de política pública; es decir, de los actos y de los «no actos comprometidos» de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia”.

Meny y Thoenig descartan en su definición las decisiones de actores no públicos. Ahora bien, estos autores incluyen la posibilidad de considerar los “no actos” de las autoridades públicas como respuesta a ciertos problemas sociales, esta concepción

¹⁰ Una síntesis de autores y su alusión a diversos tipos de definiciones se puede encontrar en Subirats et al, 2008: 36, los autores hacen referencia a la introducción de Thoenig (1985) en “L’analyse des politiques publiques” con una recuperación de cuarenta definiciones distintas del concepto de política pública.

coincide con la propuesta por en 1972 por Dye “una política pública es lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”. Sin embargo, considero que esta formulación debe asumirse con cierta reserva.

La no existencia de una decisión pública es difícil de abarcar, los mismos autores que consideran los “no-actos” en su definición de política pública reconocen la posibilidad de errar en términos analíticos si se consideran aquellos que las autoridades no han elegido ni considerado; pero insisten que de lo contrario, al considerar sólo lo que si deciden y hacen los actores gubernamentales se podría incurrir en un ingenuo positivismo en el análisis de las políticas públicas.

Para facilitar la observación de las no-decisiones y los no-actos que las autoridades gubernamentales omiten de forma intencionada, como respuesta a un problema público, Subirats et al., (2008: 40) resuelven que “las no-decisiones sólo pueden constituir una política pública si van acompañadas de decisiones formales paralelas”, como sería el caso de omitir una penalización con la decisión expresa de ampliar un plazo determinado. Esta precisión que contempla los “no actos” que se encuentren acompañados de decisiones observables parece pertinente para complementar la definición conceptual de política pública que asumo en la presente investigación:

Las políticas públicas son aquellas que provienen de las decisiones que toman las autoridades gubernamentales y las acciones que conllevan, para intervenir -o dejar de hacerlo de forma manifiesta- en el ámbito de su competencia, con el objetivo de resolver un problema que afecta a un sector de la sociedad que ha sido definido social y políticamente como un problema público, que requiere intervención y solución.

Desagregando los elementos de la definición anterior podemos confeccionar una versión más descriptiva y operacional, que resalte sus principales características, con el fin de que resulte útil para el análisis. Tomamos como base las definiciones de Meny y Thoenig, así como las de Subirats et al., expuestas en los párrafos anteriores, para advertir que las políticas públicas contienen los siguientes componentes:

- 1) Una decisión gubernamental para controlar o resolver con una o varias acciones un problema identificado por un sector de la sociedad, cuya atención se ha priorizado, en función del beneficio público y del interés político.
- 2) Un argumento normativo para la atención del problema, apoyado en una teoría de cambio social: se busca conseguir ciertas consecuencias con la intervención, de acuerdo

con un modelo causal. Es importante destacar que la elección de determinadas acciones para intervenir en el problema social reconocido responde a un proceso político cargado de valores intrínsecos en la sociedad y en el gobierno decisor: Las creencias valorativas influyen en la determinación de los objetivos de las políticas. Además de perseguir un grado de utilidad las políticas connotan la significación de las prioridades, el orden de importancia que se le otorga a determinadas causas y la búsqueda de efectos deseados.

3) Facultad de intervención. En virtud de que han sido decididas por autoridades públicas legítimas, motivan una naturaleza más o menos obligatoria de las acciones y actividades. Conllevan un factor de coerción, en el cual los actores públicos (políticos y administrativos) tienen un papel clave, imponen un acto público a través de disposiciones y actos, habilitados en tanto expresión de las potestades públicas.

4) Estrategias e instrumentos en los que se plasma la decisión, actos formales con objetivos, plan de actividades, competencias, que materializan la relación causal esperada. Conjunto de elementos articulados que pretenden orientar el comportamiento de grupos involucrados (tanto del gobierno como de la sociedad) en el problema o la solución.

5) Competencia social. Las acciones se concretan en un sector social determinado, identifica grupos objetivos. Se busca modificar u orientar la conducta de grupos de población, ya sea de manera directa o actuando sobre el entorno de tales actores.

Los cinco componentes que describen conceptualmente las políticas públicas dan cuenta de su relevancia en el sistema político y su papel prioritario en la relación entre el gobierno y la sociedad; son el instrumento principal del gobierno para ejercer su función de acuerdo con determinadas orientaciones políticas y comprenden las facultades y competencias para intervenir en la regulación del ámbito social.

Además, en su condición de instrumentos, las políticas públicas son observables y aportan claves para advertir los procesos decisorios del gobierno, la orientación y efecto de sus acciones, y en consecuencia el sistema político en el que se circunscriben. El análisis de políticas públicas es un insumo significativo para la Ciencia Política en su misión de formular explicaciones que den cuenta de las relaciones entre el gobierno y la sociedad.

Existen distintos tipos de políticas públicas, la tipología más utilizada es la que clasifica la acción pública en función de la teoría del cambio social, elaborada por Theodor Lowi

en 1964¹¹ y completada por Robert Salisbury unos años más tarde¹², que se fundamenta en la naturaleza de la coerción que implica una política pública y la implicación directa de los sujetos, se clasifica en cuatro tipos (Meny y Thoenig, 1992; Subirats, 1992a; Subirats et al., 2008):

Reglamentaria (o regulativa), coerción directa sobre el sujeto, consiste en dictar normas autoritarias que afectan el comportamiento. El Estado obliga o prohíbe.

Distributiva, coerción indirecta sobre el sujeto, el poder público concede una autorización a casos particulares especialmente designados.

Redistributiva, coerción directa sobre condiciones del entorno, el poder público dicta criterios que dan acceso a ventajas a sectores o grupos de población determinados.

Constitutiva (o constitucional), coerción indirecta sobre condiciones del entorno, la acción pública define las reglas sobre las normas o sobre el acceso al poder.

En más de medio siglo de estudios de las políticas públicas con fines prescriptivos y científicos, la disciplina ha consolidado diversos modelos teóricos para penetrar en su composición dentro del sistema político que las determina. En los siguientes párrafos se abordan con mayor detalle los principales paradigmas.

3.1.3 Puntos de partida: La teoría del estado y el funcionamiento de la acción pública.

En el campo de análisis de políticas públicas se pueden identificar tres ramas que difieren en su enfoque dentro de la disciplina (Subirats et al., 2008: 17-25), la primera comprende el análisis de políticas y la teoría del estado, la segunda considera el funcionamiento y la lógica de la acción pública y la tercera encauza la evaluación de los resultados y efectos de las políticas para la mejora de la gestión y la influencia sobre el proceso de toma de decisiones¹³. La presente investigación se inclina hacia el estudio de la política y abandona entre sus propósitos la evaluación para la mejora de la gestión,

¹¹ Lowi, Theodor (1964): “American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory”, *World Politics*, 16, July, pp. 677-715.

¹² Salisbury, Robert (1968): “The analysis of public policy: A search for theories and roles”, *Political Science and Public Policy*, Chicago: Markham, pp. 151-175.

¹³ La tercera corriente se centra en la evaluación de los resultados y efectos de las políticas públicas en la sociedad, incluyendo los no previstos en los objetivos que persigue. Contempla dos preocupaciones principales: el Desarrollo de una metodología propia para la evaluación y el proceso de evaluación en términos de mejora de la gestión (Rossi y Freeman, 1993; Monnier 1992; Bussmann et al 1998; Ballart, 1991).

por ello sólo profundizamos en las primeras dos ramas de la disciplina, ahondamos en sus divergencias, sin omitir que corresponden a dos lógicas opuestas del mismo fenómeno, que actúan simultáneamente.

I) El análisis de las políticas y la teoría del estado

Aborda el análisis de políticas públicas desde el idealismo filosófico-jurídico de la teoría del Estado, como un medio para explicar las estructuras económicas, políticas y sociales que determinan la configuración de las políticas. En esta rama se han explorado varios modelos asociados a distintas filosofías políticas. Meny y Thoenig¹⁴ las agrupan en tres corrientes de pensamiento:

a) Pluralismo y Racionalismo. Se concibe al Estado desde una perspectiva funcionalista, como un poder regulador neutro y limitado, y al individuo como un ser racional que elige en función de la obtención de mayor beneficio personal. Las políticas públicas serían respuestas a las demandas sociales que deben analizarse desde una lógica de optimización de las decisiones colectivas y de racionalización tanto de los procesos de toma de decisiones como de la conducta de los burócratas. En esta corriente se ubica el *Public Choice*¹⁵, el cual supone que los individuos se comportan y toman sus decisiones de manera racional, persiguiendo intereses personales (*self-interest*) y buscando obtener el mayor beneficio posible; aún cuando las decisiones se toman en una organización o grupo se sigue esta lógica de intereses personales, incluso las estructuras institucionales son utilizadas por los individuos para conseguir sus intereses en esta búsqueda de maximizar los beneficios.

b) La autonomía relativa del estado. En el segundo grupo de teorías se atribuye al Estado un papel prioritario, pero con una autonomía marginal, como un instrumento al servicio de una clase o de grupos específicos, ya sea que represente los intereses del capital (teorías neomarxistas) o los de burócratas o expertos que lo controlan desde su interior (teorías neoweberianas). El enfoque marxista olvida las estrategias individuales para centrar su atención en la lucha de clases y en el lugar que ocupa el Estado en la producción y la reproducción del sistema capitalista. El enfoque neoweberiano enfatiza el poder discrecional de las burocracias como una variable decisiva que determina el

¹⁴ Meny y Thoenig, 1992, op. cit. pp. 46-73

¹⁵ Principales expositores James Buchanan y Gordon Tullock, quienes publicaron en 1958: *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Indianapolis, IN: Liberty Fund, Inc.

acceso de las poblaciones a los servicios ofrecidos. La finalidad primordial de las políticas es el mantenimiento del control y la legitimación, la lealtad de las masas, para satisfacer las necesidades del sistema económico¹⁶.

c) Los actores y el sistema. Un tercer grupo intenta encontrar un camino intermedio entre las dos corrientes anteriores, dedicándose a interpretar los equilibrios y desequilibrios que se establecen entre el gobierno y la sociedad, y que las políticas públicas permiten vislumbrar y traducir. En esta agrupación se clasifican el neocorporativismo y el neoinstitucionalismo. El primero propone que el poder se distribuye entre actores organizados en función de intereses, no sólo relacionados con la clase social, sino por asociaciones relativas a los medios profesionales, los sectores económicos, las regiones y la importancia que tienen para ellos el acceso y la relación con el gobierno. Por su parte el neoinstitucionalismo¹⁷ recupera el papel del Estado como marco institucional en el que suceden las interacciones y no sólo como un lugar de lucha y compromisos. El análisis de las estructuras de decisión y de colaboración permite medir la influencia de los colectivos o de las burocracias que conforman las instituciones estatales, en el contenido y el desarrollo de las políticas.

Substraer la atención del idealismo filosófico, de los modelos de sociedad y estado que determinan las políticas, facilita focalizar en los procesos que ocurren para que las políticas públicas se realicen; de esta manera salen a la luz los actores y su interacción con los sistemas de acción. Meny y Thoenig sugieren iniciar la investigación de políticas públicas con una visión agnóstica del Estado, sin comprometer el análisis con un dogma a priori, para transitar de forma más fluida entre análisis y hechos, entre acción y representación, entre empirismo y teoría, y llegar a comprender mejor al Estado como actor.

Al tomar distancia de los modelos teóricos de sociedad y Estado la investigación se encauza a evidenciar constantes o reglas generales propias, inscritas en el funcionamiento de las acciones públicas. De esta manera el análisis de políticas públicas facilita la comprensión del funcionamiento del Estado y de los ámbitos de convivencia colectiva en contextos diversos.

¹⁶ Los principales expositores del Neomarxismo y Neoweberianismo citados por Meny y Thoenig son Castells y Godard (1972), Offe (1972) y Habermas (1973).

¹⁷ En el neocorporativismo se cita a Schmitter (1974) y en el neoinstitucionalismo a Nettl (1968) y Evans (1983).

II) El funcionamiento y la lógica de la acción pública

Los estudios que comprenden el enfoque de la acción pública se centran en el funcionamiento de la acción de los poderes públicos y del sistema político como un medio para comprender la operatividad o la lógica de la acción pública. Fue desarrollado con las aportaciones de los clásicos del estudio de las políticas Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom y David Easton (y posteriormente Crozier, Friedberg, Lakoff, entre otros). Lo que caracteriza a esta posición es la voluntad de comprender la complejidad de los procesos de decisión pública al descomponerlos en las diferentes variables del objeto de análisis, poniendo atención a los fenómenos que dotan de realidad a las políticas.

Las propuestas de Lasswell y Easton aportan elementos teóricos y metodológicos para comprender la composición y estructura de las políticas a través de la construcción de un sistema que esquematiza sus mecanismos, mientras Simon y Lindblom lo abordan como un proceso de interacciones en el que los actores tienen un papel decisivo en el funcionamiento y rumbo de las políticas.

Las aportaciones de Harold Lasswell¹⁸ son un pilar teórico y metodológico en el análisis de las políticas, autor afamado por fomentar un diálogo entre científicos, empresarios y diseñadores de políticas para cerrar la brecha entre ciencia y práctica (Parsons, 2007:55). Entre sus aportes más reconocidos se encuentra la concepción del ciclo de las políticas: fragmentar las políticas gubernamentales en fases con el propósito de estudiar por separado las distintas variables que les afectan. Esta segmentación resulta útil para descifrar la lógica del complejo sistema político y administrativo, el autor propuso siete fases, unos de sus seguidores Charles O. Jones (1970) resume en cinco: a) identificación del problema, b) concepción y elección de soluciones, c) diseño de la política, d) implementación de la política y e) la evaluación de los resultados, que retroalimenta la fase inicial¹⁹ (Ballart, 1992; Ballart y Ramio, 2000; DeLeon, 1997; Meny y Thoenig, 1992; Subirats et al., 2008)

¹⁸ Lasswell, Harold (1956). *The decision process*. College Park, Md: University of Maryland, Bureau of Governmental Research. Citado por Parsons (2007)

¹⁹ A comienzos de los años setenta Harold D. Lasswell era consciente de que el éxito de las políticas públicas trascendía la buena planeación y ejecución controlada y formula una propuesta para dividir por etapas el ciclo por el que transitan las políticas gubernamentales con el fin de estudiarlas de forma independiente; concibió las políticas públicas como un proceso constituido por siete etapas: Inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación. Esa propuesta fue secundada por otros científicos de las ciencias políticas, los pioneros en el estudio de la implementación son Paul

Cada etapa de las políticas públicas comprende condiciones y variables que afectan a la política en su conjunto. Existe una extensa discusión que profundiza en cada una de las fases, que sintetizamos en breves párrafos:

a) La identificación del problema implica una construcción social y política de la realidad, en la cual son importantes los valores y la concepción que tengan los actores sociales y políticos sobre el estado ideal de las cosas.

b) La elección de solución a los problemas vincula la priorización de las necesidades de un sector determinado de la sociedad (agenda sistémica), con la posibilidad de que dicha necesidad pueda en efecto ser atendida por el gobierno (agenda de gobierno). Para que exista dicho vínculo influyen diversas variables asociadas con las dinámicas del sistema político (agenda política), la tradición de acción gubernamental en determinadas áreas (agenda institucional), los valores de los decisores públicos (agenda personal), la calidad y magnitud del apoyo político y social que movilice la cuestión.

c) La formulación de las políticas es una tarea que corresponde a los actores públicos, que establecen metas y objetivos, detectan alternativas para alcanzarlos, valoran y comparan alternativas y seleccionan una opción aceptable y pertinente. Charles Lindblom²⁰ sugiere que las políticas son resultado del marco institucional y cognitivo previo al que se acogen los decisores para proponer soluciones. John Kingdon²¹ identifica tres condiciones o vías (*Streams*) necesarias para la formulación de las políticas: 1) Identificación de un problema, 2) Alternativa para intervenir (solución) y 3) Contexto político predispuesto para adoptar una decisión. La coincidencia en el tiempo de las tres condiciones abre ventanas de oportunidad (*policy windows*) que posibilitan el diseño de las políticas. Las ventanas se abren o se cierran por la percepción de la presión de un problema o por cambios en el entorno político, un cambio de actores puede suponer un cambio de prioridades. Además, la formulación de las políticas depende de que se encuentre una solución que se considere pertinente y viable para atender el problema identificado (Ballart y Ramio, 2000: 505).

Berman, Martha Derthick, Richard Elmore, Michael Lipsky, Milbrey McLaughlin y Walter Williams. Cfr. Aguilar, 2003.

²⁰ Lindblom se centra en el policy making, la formulación de las políticas, una síntesis de sus aportes a los cimientos de la teoría de la formulación de las políticas se explica con más detalle enseguida. Citado por Aguilar (2003a)

²¹ Kingdon, John (1995): *Agendas, alternatives y public policies*. University of Michigan, Longman.

d) La implementación es el paso entre la concepción de la política pública, como respuesta a un problema específico y su concreción en una relación causal esperada. Incluye el diseño de una política, establecer el objetivo, concebir programas o acciones y asignar recursos legales, económicos y humanos, pero también la puesta en marcha de las acciones planeadas, convertirlo en una realidad efectiva, en coordinación con los ejecutores y población objetivo: “el tránsito del concepto a lo real, y el tránsito de lo probable a lo efectuado” (Aguilar, 2003a: 48). La implementación de la política conlleva un proceso de persuasión y negociación constantes para que los implicados en el proceso cooperen hacia un mismo fin, colaborando con los elementos del programa que están bajo su control (Bardach, 1977: 37).

El estudio de la implementación brinda elementos valiosos para explicar cómo funciona “la lógica” del complejo sistema político y administrativo, reivindicando el papel de todos los intermediarios entre el diseño y la ejecución de las políticas. Los conceptos que evolucionaron la explicación del funcionamiento del sistema político y administrativo en los ochenta tienen conexión con la implementación de las políticas públicas, los pioneros en su exposición son Walter Williams, Paul Berman, Martha Derthick, Richard Elmore y Michael Lipsky (Aguilar, 2003).

e) La evaluación de la política, se refiere al proceso de investigación sistemática, planificada y dirigida con métodos científicos aplicando criterios y normas para realizar un juicio sobre el valor y mérito de los componentes, el proceso (planificación, la realización o ejecución) y las consecuencias de un programa o de un conjunto de actividades que se realizan con el propósito de producir efectos concretos, cuyo objetivo es servir de guía para la toma de decisiones, solucionar los problemas de responsabilidad y promover la comprensión de los fenómenos implicados (Aguilar y Ander-Egg, 1992; Fernández, 1995)

Se puede considerar que el esquema del ciclo de las políticas presenta dos zonas de fractura, la primera comprende la relación de la sociedad y los poderes públicos, expone la diferencia entre los problemas identificados por la sociedad (agenda sistémica) y aquellos que consiguen la atención del gobierno (agenda política) y llegan a conformar la agenda gubernamental. La segunda fractura atañe al ámbito estratégico institucional, que Dunsire (1978) denomina “*implementation gap*” y se refiere a la disensión entre la adopción de la decisión en el ámbito político y la trayectoria de acciones consecuentes en el andamiaje administrativo y los distintos niveles de gobierno, es decir entre la

formulación de la política y la puesta en marcha y consecución de los fines programados.

La noción de las políticas públicas como un flujo que atraviesa distintas etapas facilita la identificación de coyunturas y permite aislar ciertos fenómenos para su análisis. Cada uno de estos momentos se puede aprovechar como un marco de referencia que atribuye profundidad a los fenómenos, es posible abstraer componentes de cada fase para distinguir actores, grupos, intereses, que intervienen con mayor o menor injerencia según las oportunidades de actuación que representa cada etapa.

No obstante el ciclo de las políticas también tiene inconvenientes, las críticas a esta concepción señalan que las políticas no son una ruta exclusiva y precisa. Tampoco todas las políticas atraviesan por todas las etapas, ni suceden en un orden único y lineal. Se suele debatir que dichas fases se encuentren en constante interacción y se superponen unas a otras.

Otros autores conciben las políticas públicas como un proceso sistémico, sin diferenciar estrictamente ciclos o fases. David Easton²² concibe las políticas como un sistema que mantiene una constante interacción entre demandas y respuestas. Las políticas son el resultado del procesamiento de las demandas y apoyos que solicita la sociedad (*inputs*) que una vez valorados por la autoridad gubernamental en el sistema institucional se convierten en *outputs* (respuestas a los requerimientos), y que además se somete a un circuito de retroalimentación *feedback loop* que permite monitorear el funcionamiento del sistema y corregir sus errores (Gomáriz, 2007; Meny y Thoenig, 1992).

El modelo de Easton no aclara del todo qué procesos ocurren dentro de ese espacio institucional llamado “la caja negra” que da como resultado las políticas, la dualidad entre necesidades sociales y políticas públicas, que involucra una retroalimentación entre ciudadanos y gobierno. No obstante sentó un precedente para la relación entre la política y las políticas, que dio pie a nuevas interpretaciones de esta correspondencia dinámica. Antes de Easton las políticas públicas eran concebidas como una variable dependiente de la política, pero el enfoque sistémico permite plantear una relación inversa: Dado que la retroalimentación de los *outputs* enriquece y complementa el sistema político ¿cómo afectan entonces las políticas públicas a la política, a las

²² Easton, David (1953): *The political systems: An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Knopf.

instituciones y al Estado? La política pública puede entonces considerarse como una variable independiente que influye en el contenido y las formas de la política: “Partir de la política pública permite romper el habitual enfoque jerárquico y lineal que hace de la *policy* un simple *output* del sistema político” (Meny y Thoenig, 1992: 16).

El estudio de las políticas que afronta su lógica y funcionamiento como una variable independiente, que influye en el contenido y las formas de la política, desvela al Estado en sus componentes político, administrativo y social, no sólo como una entidad sino como forma de organización heterogénea y multinivel, interdependiente con la sociedad, con pautas de interacción asociadas a relaciones de poder y coyunturas concretas, mediados por intereses generales y particulares.

La dualidad del enfoque sistémico de Easton tiene un aporte importante para la disciplina de análisis de las políticas públicas por concebir una relación dinámica entre el andamiaje institucional y las demandas que provienen de la sociedad, en un vínculo interdependiente entre instituciones y ciudadanos; la vinculación del sistema político con la atención de necesidades de la ciudadanía como función principal, a través de su sistema institucional. Desde esta perspectiva la autoridad es funcional y no definitoria del sistema político (Gomáriz, 2007).

La flaqueza del enfoque sistémico se encuentra en la poca profundidad de la representación, el esquema omite la mediación de variables que intervienen en el proceso de *inputs*, *outputs* y *feedback loop*. Los únicos elementos que Easton considera en la constitución del sistema político son: a) el sistema constituido, b) los actores sociales, cuyo centro es la autoridad institucional, c) los valores políticos e ideológicos establecidos en la sociedad y d) la existencia de otros sistemas políticos con los que coexiste. Sin embargo no se preocupa por definir con más detalle el aparato político-administrativo que conforma el sistema, ni las variables que pueden intervenir para que los *inputs* se materialicen en *outputs*.

Herbert Simon²³ si profundiza en una de las variables que intervienen en el proceso de las políticas públicas. Su interés se centra en la toma de decisiones humanas, con su trabajo realiza una contribución a la teoría de la elección racional pues desmitifica el *public choice* en su versión del *homo economicus*, planteando la idea de la

²³ Barnard, C. y S. Herbert (1947): *Administrative behavior. A study of decision-making processes in administrative organization*. Macmillan, New York.

racionalidad limitada. Simon analiza la toma de decisiones como una secuencia de etapas racionales (inteligencia, diseño y elección) y argumenta que los actores no son los agentes racionales postulados por la teoría económica, sus elecciones no obedecen exclusivamente a objetivos claros y la búsqueda del máximo beneficio, sino que están cruzadas por múltiples contradicciones y se inspiran en motivaciones que no siempre son coherentes. El comportamiento de los actores, en lugar de ser racional en relación con objetivos determinados, es racional en relación con las oportunidades y con los demás actores (Meny y Thoenig, 1992; Parsons, 2007).

Charles Lindblom²⁴ suscribe las fases de la política pero como un proceso dinámico e interactivo, que carece de principio y de fin. Al igual que Simon cuestiona la racionalidad de los objetivos y las decisiones de los actores, pero además indaga en la racionalidad del proceso de toma de decisiones en las organizaciones, que afectan la creación de las políticas públicas. Considera que los tomadores de decisiones no parten de cero en sus elecciones, sino de una realidad previa con ciertas inercias y condicionamientos, los cuales determinan de tal forma las elecciones que se genera una cualidad incremental.

El modelo incremental de Lindblom es una aportación muy influyente y relevante en la teoría del proceso de formulación de políticas. Sugiere que el estudio del proceso de las políticas públicas debe considerar las instituciones, los actores y el poder, esas "fuerzas más profundas" (las empresas, la inequidad y las limitadas capacidades de análisis) que estructuran y distorsionan el proceso de las políticas públicas (Parsons, 2007: 56).

III) Lógicas opuestas que actúan simultáneamente.

Las dos vías en las que se pueden colocar las corrientes teóricas del estudio de las políticas aportan perspectivas disímiles del mismo fenómeno, debaten entre extensión o profundidad. El idealismo filosófico-jurídico de la teoría del Estado orienta la visión macro hacia los condicionantes de las estructuras económicas, políticas y sociales que determinan la configuración de las políticas en cada contexto, con efectos determinados en el sistema y las instituciones; por otro lado el enfoque de la acción pública ahonda en el funcionamiento y la lógica de los procesos, la operación y los resultados, en un nivel micro, aporta a revelar las características de la política en pequeña escala: la estrategias

²⁴ Lindblom y Woodhouse, (1968): *The policy-making process*. Englewood Cliffs, New Jersey.

de interacción entre actores, sus motivos e intereses, la racionalidad e irracionalidad de las decisiones que determinan los juegos y los sistemas de acción.

La dualidad de las posiciones parece colocarlas en polos irreconciliables, como posturas en tensión, no obstante, mantener la distancia entre ambos niveles analíticos depende en gran medida del propósito del analista. El desdoblamiento produce una bifurcación al separar componentes referidos a la acción o al sistema, cuando sólo observamos la estructura del sistema existe el riesgo de indiferencia o subestimación del entorno local, de la política y el poder de los actores, por su parte, el énfasis en el actor tiende a ocultar los movimientos sociales y la dominación.

La posibilidad de considerar ambas posturas es ambiciosa, pero viable, esta oportunidad ha sido propuesta, entre otros, por Michel Crozier y Erhard Fiedberg²⁵ quienes exponen que el razonamiento estratégico parte del actor para poder descubrir el sistema, sus condicionamientos y efectos; de la misma forma que el razonamiento sistémico parte del sistema para reencontrar con el actor la dimensión de su orden construido, sus interacciones. Son dos lógicas de naturaleza opuesta actuando simultáneamente (Olaya y Ruess, 2004).

En el mismo sentido Renate Mayntz y Fritz Scharpf²⁶ plantean una perspectiva de análisis de políticas que contemple la interacción entre instituciones y actores. Argumentan que los resultados de las políticas no dependen exclusivamente del marco institucional y normativo de la política ni tampoco de la intervención racional orientada a fines de los actores. Su propuesta del institucionalismo centrado en el actor considera que las instituciones afectan las interacciones entre actores de la política y esto por consecuencia afecta la consecución de los objetivos y la eficacia de las políticas (Scharpf, 1997, 2000).

Las instituciones influyen en las preferencias y percepciones de los actores, y la orientación de los actores afecta los resultados de las políticas. Según retoma posteriormente Scharpf (2000) el institucionalismo centrado en el actor reconoce tres tipos de variables que pueden afectar la capacidad de un sistema para conseguir

²⁵ Crozier, M. y E. Fiedberg (1977): *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. Paris: Ediciones du Seuil. 1ª edición

²⁶ Mayntz, R. y F. Scharpf (1995): "Der ansatz des akteurzentrierten institutionalismus". In Renate Mayntz y Fritz W. Scharpf, eds., *Steuerung und selbstorganisation in staatsnahen sektoren*. Frankfurt a.M., Germany: Campus. Retomado, pp. 39-72. Texto también citado por Scharpf 1997 y 2000.

respuestas políticas eficaces: la naturaleza del problema de política, la orientación de los actores de la política y las características del entorno institucional.

En esta investigación considero pertinente ensayar una visión del institucionalismo centrado en los actores, en un espacio muy acotado del análisis de la política pública, sin acusar una segmentación irreconciliable entre el marco institucional y el margen de acción de los actores implicados, reflexionar sobre el sistema a partir del actor y viceversa, buscando un diálogo entre la estructura y la acción, evitando la polarización a priori de las condiciones de un fenómeno inserto en un complejo mundo político, que se construye con interacciones concretas y cambiantes; concibiendo las acciones individuales como condiciones iniciales para la operación de los mecanismos estructurales (Alexander, 1988)²⁷. Es decir, tomar en cuenta los actores, los juegos y los sistemas de acción, sin dejar de considerar que se articulan en un espacio político, económico y social concreto.

Un espacio propicio para la exposición de las condiciones sistémicas que prescriben las interacciones, así como las acciones estratégicas que determinan el funcionamiento de las políticas, puede encontrarse en la fase de la implementación de las políticas públicas. Como se ha dicho en párrafos anteriores, y se detallará enseguida, centrar la atención en la implementación de las políticas puede ayudar a explicar cómo funciona la lógica del complejo sistema político y administrativo y dar cuenta de la transversalidad de la política en todos los espacios de intermediación en los que participan diversos actores.

3.2 Implementación de las políticas.

Antes se ha explicado que una política pública comprende actividades organizativas emprendidas por una autoridad pública competente, cuya misión es incidir en la solución de un problema público, con una orientación normativa que se corresponde con una teoría de cambio social. Y para su ejecución es necesario que un conjunto de actores realicen diversas actividades en atención a la disposición normativa, es decir, un sistema de acción compuesto por diversos actores, públicos y privados, en interacción persiguiendo fines determinados.

²⁷ Crf Jeffrey (1988: 292) la dicotomía del análisis micro-macro debe ser vista como una distinción analítica, los intentos para vincularla con dicotomías concretas tales como individuo versus sociedad o acción versus estructura están fundamentalmente mal situados.

La orientación normativa de las políticas se identifica a través de la revisión de sus elementos fundamentales: objetivos, contenidos (tipo de política), instrumentos de acción (recursos, tiempo planteado, ejecutores) y los ámbitos de actuación (sujetos afectados, población objetivo). Sin embargo, el sistema de acción no se puede observar en los planteamientos normativos de la política. Es un fenómeno dinámico construido por la interacción en función de intereses, comportamientos, reacciones y negociaciones, que moldean y transforman los planteamientos normativos de la política en su ejecución.

Para analizar el sistema de acción es necesario penetrar en el juego político que influye y determina el curso de los acontecimientos, para lo cual es necesario observar tres componentes: el sistema de actores, el de actividad y el de proceso (Meny y Thoenig, 1992). Observar la forma de operar de los actores públicos²⁸ en interacción y negociación con actores privados, que se traducen en ejecutores, organizaciones sociales, poblaciones beneficiarias, etc., quienes también sostienen prácticas y normas propias.

El análisis de la implementación es una herramienta de utilidad para entender el sistema de acción de las políticas y los efectos que tiene dicho sistema en la orientación normativa de la política. Advertir que los actos administrativos pueden cambiar la política al intentar implantarla es reconocer que existe política aún en los sencillos actos de realizar las políticas, lo que sustenta la idea de que la fase de implementación es parte esencial del *policymaking* (Aguilar, 2003a). El concepto al que nos referimos se distingue del término implantación o ejecución porque no se refiere exclusivamente a introducir una disposición y cumplirla, sino que conlleva un componente activo que le imprime un rasgo de apropiación y asimilación a la ejecución (Bardach, 1977).

El marco teórico del análisis de políticas reconoce que existe un extenso espacio en el que median voluntades e influencias entre la decisión y la ejecución de las políticas, la implementación envuelve un proceso de persuasión y negociación constantes entre los actores implicados, con el fin de conseguir su cooperación con los elementos de la política que están bajo su control. Este intervalo se vuelve evidente cuando una parcela de gobierno diseña la política y son agentes externos (instituciones públicas o privadas)

²⁸ Cabe aclarar que los actores públicos comprenden tanto a representantes políticos como a funcionarios o técnicos administrativos, y los privados se refieren a ciudadanos a título personal o representando intereses de una colectividad (empresarios, organizaciones civiles, sindicatos, etc.).

quienes la implementan²⁹. Incidencia que suele conllevar modificaciones al programa original cuando los ejecutores se enfrentan a las circunstancias del entorno, en este proceso los diseñadores llegan a tolerar, negociar o aceptar las adaptaciones. El resultado de los arreglos no es inocuo, es posible que las interpretaciones y adaptaciones impacten en el cumplimiento de los objetivos, llegando incluso a ejecutar acciones contrarias a la intención original (Aguilar, 2003a).

La agencia encargada de implementar las políticas interpreta y adapta las disposiciones normativas, según sus propios intereses y recursos, además puede retroalimentarlas con acreditada certidumbre por la ventaja de obtener de primera mano información útil sobre las necesidades y respuestas de la población objetivo, dada la cercanía que tienen con la población en la que pretende incidir la política. La centralidad de la institución implementadora identificada por Walter Williams³⁰ como “*Field implementation*” o “*Point of service delivery*” no sólo recae en la ventajosa posibilidad de retroalimentar las disposiciones normativas, además, la instancia ejecutora es la cara visible de la política pública ante los ciudadanos, en el funcionario de ventanilla recae la identificación de toda la institución de gobierno, su papel es trascendental.

El reto del estudio de la implementación de las políticas es primero penetrar en el sistema de acción en el que ocurre el flujo de interacciones y negociaciones entre el área donde se conciben las disposiciones normativas de la política pública y el ámbito local de ejecución de la política “*field implementation*”, y segundo, desvelar la influencia del sistema de acción en la orientación normativa de la política. La herramienta conceptual más extensamente explorada para abordar el sistema de acción es el modelo *top-down/bottom-up*.

²⁹ Cfr. Martha Derthick (1972) *New Towns in-Town; why a Federal Program failed*. Esta autora estudia políticas de diseño central que implementan gobiernos locales. Comprueba la relevancia de la adaptación y el ajuste entre el diseñador y el ejecutor. Los límites de la centralización impactan en el alcance de los objetivos, generalmente cargados de idealismo desde una perspectiva lejana a la realidad local, sobrestimando los recursos de los gobiernos locales. Citada por Aguilar (2003)

³⁰ Cfr. Williams, W. (1975): “Implementation analysis and assessment”, *Policy Analysis*, pp. 531-566. Y Williams, Walter (1980): *The Implementation Perspective: A Guide for Managing Social Service Delivery Programs*. Berkeley: University of California Press. Citados por Aguilar (2003)

3.2.1 Perspectiva top-down

La perspectiva *top-down* o su contraria *bottom-up* han sido utilizadas para el análisis de las políticas desde los años setenta. Algunos autores, como Paul Berman³¹, optan incluso por utilizar ambas perspectivas en función del contexto político en el que se desarrolla la política pública, tomando en cuenta las características de la política, el marco institucional y la estabilidad del entorno político y social (Ballart y Ramio, 2000; Matland, 1995). Sin embargo, la conciliación de las dos perspectivas no ha sido la configuración más común. El posicionamiento de los autores por una vía u otra se somete a distintos razonamientos.

Entre los especialistas del análisis de implementación con un enfoque *top-down* se encuentran Pressman y Wildavsky³², Sabatier y Mazmanian³³, Van Meter y Van Horn³⁴, quienes se preocupan por identificar aquellos factores que pueden ser controlados y manipulados en el nivel central de la política y que intervienen para que la implementación se desarrolle con éxito. Entre dichos factores reconocibles destacan la claridad y consistencia de los objetivos, el alcance y la complejidad del cambio propuesto por la política (Van Meter y Van Horn, Mazmanian y Sabatier), la diversidad de los actores intermediarios (Pressman y Wildavsky) y la disposición de los ejecutores hacia los objetivos trazados (Sabatier, Van Meter y Van Horn). En esta fórmula el éxito de las políticas se interpreta como la contribución al cumplimiento de los objetivos (Ballart y Ramio, 2000; Matland, 1995; Revuelta, 2007).

Meny y Thoenig (1992) describen el modelo *top-down* como una secuencia lineal que desciende desde el ámbito de las decisiones: el centro, hasta el ámbito de ejecución: la periferia. Impera el mantenimiento de la autoridad en la definición del sentido y los fines de la política, y la aplicación se ejecuta por conformidad a la jerarquía y la apropiación instrumental. Resume sus fundamentos en tres: a) Primacía jerárquica de autoridad -para que las órdenes de los políticos sean obedecidas basta que desciendan progresivamente por la administración hasta llegar a los ejecutores que actúan en la

³¹ Berman, Paul (1980): "Thinking about Programmed and Adaptive Implementation: Matching Strategies to Situations", en H. Ingram and D. Mann, *Why Policies Succeed or Fail*. Beverly Hills, CA: Sage, pp. 205-227

³² Pressman, J. y A. Wildavsky (1973) *Implementation*. Berkeley: University of California Press

³³ Sabatier, P. y D. Mazmanian (1981) *Effective Policy Implementation*, Lexington, Mass: Lexington Books. O también, Mazmanian, D. y P. Sabatier (1983) *Implementation and Public Policy*, Glenview: Scott and Foresman.

³⁴ Van Meter, D. y Carl E. Van Horn (1975) "The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework", *Administration & Society*, vol. 6, núm. 4.

base-. b) Distinción entre el universo político y administrativo, con normas específicas en cada esfera. c) Predomina la búsqueda del principio de eficiencia.

Las principales críticas al modelo son: su excesiva focalización en el nivel central que idealiza la implementación como un proceso administrativo y no considera los aspectos políticos, ni la ideología o las competencias y criterios de los ejecutores, que muchas veces recae en gobiernos locales con posturas ideológicas distintas al nivel central. Incluso se llega a considerar que las administraciones locales son un obstáculo para la implementación. Esta visión centralista omite, en su afán de controlar, las circunstancias que caracterizan a todo sistema político y administrativo que no sea totalitario. La elección de una estrategia de implementación *top-down* puede llevar a la resistencia, la indiferencia y el cumplimiento superficial de los ejecutores en la periferia, lo que no abona a la consecución de los objetivos.

3.2.2 Perspectiva *bottom-up*

Los partidarios del modelo *bottom-up* reconocen que en la implementación de las políticas intervienen actores que no permanecen neutros ni pasivos, en este sentido, la ejecución condiciona tanto el contenido de la política, como la propia orientación normativa. Los autores más reconocidos de esta perspectiva son Lipsky³⁵, Hjern and Porter³⁶, Hjern and Hull³⁷, argumentan que la discrecionalidad de los burócratas a nivel de calle es inevitable, por lo que es ilusorio esperar que los diseñadores de las políticas sean capaces de controlar las acciones de dichos agentes (Matland, 1995; Meny y Thoenig, 1992).

Los teóricos del modelo *bottom-up* no condicionan el éxito de las políticas al control de la implementación y el cumplimiento de los objetivos, realizan una evaluación más amplia en la que se valoran los efectos positivos que tiene la política en la población, antes que el cumplimiento cabal de los proyectos.

³⁵ Lipsky, Michael (1978) "Standing the Study of Policy Implementation on Its Head", en Walter D. Burnham y Martha Weinberg, eds., *American Politics and Public Policy*. Cambridge: MIT Press

³⁶ Hjern, B. y D. Porter (1981) "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis", *Organization Studies*, Vol 2, no.3, pp. 211-227

³⁷ Hjern, B. y C. Hull (1982) "Implementation Research as Empirical Constitutionalism", *European Journal of Political Research*. Vol 10, núm.2, pp. 105-115.

Hjern, B. y C. Hull (1985) "Small firm employment creation: An assistance structure explanation", en K. Half et al., eds., *Policy implementation in federal and unitary systems*. Dordrecht: Springer Netherlands, pp. 131-156

Esta perspectiva reconoce que la implementación ocurre en dos niveles, uno de macro implementación en el que los actores centrales idean un programa gubernamental y otro de micro implementación en el que las organizaciones locales reaccionan a los planes del macro nivel, desarrollan e implementan sus propios programas a partir de la política central (Ballart y Ramio, 2000). Los diseñadores en el nivel macro se encuentran limitados para influir en los factores contextuales del micro nivel, que sólo pueden ser controlados por los ejecutores locales, por tanto, si no se da a los ejecutores libertad para adaptar el programa a las condiciones locales es muy probable que la política fracase (Matland, 1995) .

En términos metodológicos la orientación *bottom-up* plantea que es necesario conocer los objetivos, estrategias, actividades y contexto de los actores implicados en el micro nivel para poder comprender el proceso de implementación de una política. La investigación se construye analizando en cada nivel la capacidad para afectar el funcionamiento de la política y los recursos necesarios para alcanzar los objetivos. El modelo de Hjern y Hull³⁸ es considerado un ejemplo de la orientación por su rigor metodológico, se centra en la relación que establecen los burócratas (que comprenden el *field implementation*) con la población objetivo de la política. Analizando los objetivos, estrategias y recursos con que cuentan los actores para contribuir al sistema de la política se propone conseguir un inventario que sea estructurado en una red analítica, de una forma relevante que permita probar las hipótesis sobre cómo funciona el sistema de la política (Revuelta, 2007).

La crítica principal al modelo *bottom-up* es el énfasis en la autonomía local, se considera que al otorgar tanta importancia a la diversidad de factores que inciden en la implementación, se pierde control por los diseñadores y se termina promoviendo una flexibilidad que impide la consecución de los objetivos. Los más recelosos de la pérdida de control advierten que las posibles variaciones en actividades y acciones que se otorgan al nivel local deberían circunscribirse entre unos límites que fuesen establecidos por la política en su diseño inicial. Otro riesgo de la flexibilidad en las limitaciones al nivel local es que puede conducir a la cooptación y la búsqueda de objetivos individuales en contra de los objetivos de la política. Estos riesgos se incrementan en

³⁸ Hjern y Hull (1982) op.cit.

contextos de poca institucionalidad donde prevalecen los intereses individuales, la opacidad y una escasa rendición de cuentas.

3.2.3 Conciliación de perspectivas: El enfoque sistémico

Dado que ambos modelos implican riesgos varios autores se inclinan por la conveniencia de ambas perspectivas, esta configuración ha sido propuesta desde dos planteamientos distintos. El primero propone combinar las dos orientaciones en el mismo caso y el segundo busca distinguir las circunstancias en las cuales una aproximación es más apropiada que la otra. Lo que comparten es un enfoque sistémico que reconoce efectos de retroacción en la ejecución de la política. Más que lineal y unidireccional el proceso contiene un principio de circularidad, caracterizado por relaciones recíprocas de poder y negociaciones entre las preferencias y disposiciones gubernamentales y la mediación de cierto número de actores (Meny y Thoenig, 1992: 167).

Entre las propuestas para combinar las dos perspectivas se encuentra la herramienta de “*Forward and Backward mapping*” de Richard Elmore elaborado en 1985³⁹. Este autor propone que el diseño de las políticas se efectúe incorporando un proceso de retroalimentación entre los diseñadores de las políticas y el nivel de implementación más cercano al problema que se pretende atender (May y Jochim, 2013; Roth Deubel, 2008).

El *Forward mapping* consiste en identificar desde el ámbito central los objetivos políticos precisos, con una estrategia detallada para conseguirlos, especificando los criterios y parámetros para verificar el cumplimiento en cada etapa. Esto se complementa con el *Backward mapping* que consiste en identificar el comportamiento que se desea modificar por la política pública en el nivel “más bajo”⁴⁰ y desde allí definir las soluciones organizativas que puedan asegurar el cambio esperado, dando pasos “hacia arriba”, redefiniendo las estrategias en los distintos niveles de intervención hasta que se alcanza el nivel central, donde se definieron originalmente los objetivos a

³⁹ Elmore, Richard (1982) "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions" en Walter L. Williams, ed. *Studying Implementation. Methodological and Administrative Issues*. Chatham, N.J.: Chatham Publishing.

Elmore, Richard (1985) "Forward and Backward Mapping", en K. Hanf and T. Toonen, eds., *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*. Dordrecht: Martinus Nijhof

⁴⁰ Las comillas al “nivel más bajo” son mías, resalto la noción que mantiene Elmore del sistema político y administrativo como una estructura vertical en la que unos están arriba y otros abajo. Denota superioridad del nivel central sobre la periferia.

alcanzar (Matland, 1995). Este razonamiento invertido pretende suscitar un punto de contacto más inmediato entre el problema y la política, supone que las personas más próximas al problema son quienes pueden aportar para resolverlo de la mejor manera, y no los políticos ni los decisores.

Otros autores enfatizan y distinguen las circunstancias en las que conviene utilizar una u otra aproximación, entre ellos Dunsire⁴¹ y Saetren⁴² quienes sugieren el uso de cada perspectiva separando el modelo *top-down* para etapas tempranas de la planeación y el *bottom-up* más apropiado para una etapa posterior ligada a la evaluación. Paul Berman⁴³ considera el uso de dichas orientaciones según dimensiones situacionales que determinan el contexto de implementación, tales como la intensidad del cambio que promueve la política, la estabilidad del entorno, el nivel de conflicto social sobre los objetivos de la política, las necesidades de negociación entre actores y la solidez del marco institucional en los organismos involucrados.

Posteriormente Richard Matland (1995) simplifica la propuesta de Berman con la combinación de dos variables: el conflicto y la ambigüedad. Argumenta que la existencia de un conflicto depende de la interdependencia de actores, una incompatibilidad hacia los objetivos y un elemento de percepción de suma cero en las interacciones. El conflicto político existirá si las organizaciones intervinientes sostienen puntos de vista discordantes sobre la relevancia de la política y la relación con sus intereses (Matland, 1995: 156).

La ambigüedad política en la implementación puede suceder por dos motivos principales: la ambigüedad de las metas cuando existe poca claridad sobre los efectos que tendrá la política, o la ambigüedad de los medios que ocurre cuando hay incertidumbre de las funciones y atribuciones de los actores que intervienen en la implementación, entornos complejos que dificultan la elección de herramientas o la limitación en la utilización de recursos. La ambigüedad influye en la implementación menguando la capacidad de control y supervisión, incrementa la probabilidad de que la política sea incomprendida y no se desarrolle de manera uniforme en distintos contextos de aplicación, influye en la probabilidad de que los factores contextuales, y los actores

⁴¹ Dunsire, Andrew (1978) *Implementation in a Bureaucracy*. Oxford: Martin Roberson.

⁴² Saetren, Harald (1983) *The Implementation of Public Policy*. Oslo: Universitetsforlaget.

⁴³ Berman, Paul, op. cit.

relevantes, desempeñen un papel significativo en la interpretación y ejecución de la política.

Del cruce de las dos variables se obtienen cuatro paradigmas, que se resumen en la siguiente ilustración y se explican a continuación en la ilustración 4:

Ilustración 4. Matriz de ambigüedad y conflicto.

		Proceso de implementación de políticas	
		Conflicto	
		Bajo	Alto
Ambigüedad	Baja	1. Implementación Administrativa	2. Implementación Política
	Alta	3. Implementación experimental	4. Implementación simbólica

Fuente: Matland (1995: 160)

1. El primer paradigma tiene condiciones para un proceso de toma de decisiones racionales. Las metas están determinadas y dependen de la suficiencia de los recursos para resolver el problema. Un ejemplo de política sería una política de vacunación para determinada enfermedad, que conlleva claridad en sus objetivos y medios, y facilidad de imposición porque no genera conflicto en el nivel local, se corresponde con un modelo *top-down*.

2. Cuando las metas están claramente definidas pero hay disensiones por incompatibilidad con los intereses de los actores, o conflictos por los recursos, por ejemplo una política de escolarización de niños inmigrantes; los resultados de implementación son decididos por el ejercicio del poder, por ello se le atribuye el nombre de implementación política. En algunos casos un actor o una coalición de actores tienen el poder suficiente para imponer su voluntad a los demás participantes. En otros casos los actores recurren a la negociación para llegar a un acuerdo. Las disputas pueden resolverse a través de incrementar la ambigüedad en la ejecución o las metas, para que los actores cedan en sus posturas. Su aplicación depende del apoyo de los altos niveles políticos y el soporte de grupos relevantes, así como el compromiso de la estructura política y administrativa local para su implementación, el modelo *top-down* se acerca más a capturar la esencia de la implementación bajo estas condiciones.

3. La implementación experimental, de bajo conflicto pero alta ambigüedad -como la investigación biomédica o una política para la igualdad de oportunidades- dependerá en gran medida de qué actores se mantienen activos e involucrados, el principio central de este tipo es que las condiciones del contexto dominan el proceso de implementación. Los resultados dependen en gran medida de los recursos y de los actores presentes en el entorno micro de ejecución y tienden a variar considerablemente de un sitio a otro. El esfuerzo de concreción por la administración central puede generar mayor conflicto político en el nivel local, lo que complica la implementación. Se requiere flexibilidad y autonomía para su desarrollo, en términos metodológicos es crucial determinar qué participantes están activos y cuál es la intensidad de su participación. Es necesario contemplar una estrategia *bottom-up*.

4. En el cuarto caso se denomina implementación simbólica y se presenta cuando las políticas tienen objetivos o recursos ambiguos y existe conflicto entre los intereses de los actores involucrados. El principio central es que la fuerza de coalición que controla los recursos a nivel local determina el curso de la política. La ambigüedad inherente conduce a una proliferación de interpretaciones y se produce una competencia sobre la “visión correcta” en torno a la cual se generan las coaliciones. La fuerza de estos actores puede variar a través de distintos sitios y momentos. La complejidad del problema no permite actuar sin negociar la solución con los actores locales. Por ello requiere una perspectiva *bottom-up*.

El esquema de Matland invita a priorizar la composición de la política pública y el contexto en el que se ejecutarán para definir la perspectiva con la que podría ser promovida su implementación, el modelo puede funcionar como tipo ideal para encauzar el análisis de las políticas y contrastar la ejecución en contextos específicos.

Sin embargo, en la síntesis que realiza Matland se desdibuja una de las variables que Berman había señalado con anterioridad: la solidez del marco institucional. El sistema de acción de las instituciones no se advierte exclusivamente en la orientación normativa de la política y la empatía hacia los objetivos entre los protagonistas institucionales que conforman el sistema. Se han quedado fuera del modelo la dimensión política y administrativa del gobierno. Recordando lo que planteaba Lindblom, las políticas son resultado del marco institucional y cognitivo previo al que se acogen los decisores para proponer sus elecciones, el peso de la realidad previa -las inercias y condicionamientos- incide en las decisiones, otorgándole al sistema de acción una cualidad incremental.

La dimensión política y organizativa es muy significativa en la elección del modelo de implementación, incluso más que la composición de la política en términos de ambigüedad y conflicto. La opción de implementar las políticas mediante la línea jerárquica del *top-down* o proceder según el criterio *bottom-up* tiene una estrecha relación con las características y tradiciones del sistema político administrativo en cuyo marco se deciden y efectúan las políticas (Aguilar, 2003a).

Recapitulando lo que hemos dicho hasta aquí, resumo que en el afán de comprender el proceso de implementación de las políticas es necesario desentrañar la interrelación entre el sistema de acción (compuesto por sistema de actores, sistema de actividad y sistema de proceso) y el sistema institucional (compuesto por la orientación normativa y la estructura político-administrativa). No obstante, el objetivo del análisis de políticas públicas no sólo pretende comprender las políticas públicas en sí mismas, su potencial trasciende el ámbito descriptivo de procesos, vínculo de actores y resultados; su fuerza radica en la facultad explicativa de dichos procesos de actuación, en consonancia con una teoría de cambio social.

Para conseguir los beneficios explicativos del análisis es conveniente contemplar el estudio de sus elementos en un modelo que funcione como referencia conceptual. En la presente investigación se examina la interrelación del sistema institucional y el sistema de acción en una política pública, utilizando el esquema de *policy style*, una tipología que congrega de forma sintética los valores normativos que hacen patente la estructura de las políticas y su correlación con los actores, actividades y procesos del sistema de acción de la implementación. En la siguiente sección se profundiza en dicho esquema.

3.3 El *Policy Style*: tipología de la implementación y referente de consenso

Richardson, Gustafsson y Jordan (1982) se interesan por encontrar los “*standard operating procedures*” o bien las “rutinas procedimentales”⁴⁴ que caracterizan la elaboración y la implementación de las políticas. Estos autores argumentan que la mayoría de las sociedades desarrollan normas que legitiman la actividad política, relacionadas con valores arraigados en la sociedad.

Los actores públicos y privados que participan en las políticas se enfrentan y adaptan a valores normativos pautados en las prácticas del gobierno. Richardson et al., llaman a

⁴⁴ Aplico la traducción del término que utiliza Subirats (1991).

estas pautas y valores *policy style*. Argumentan que a través de la identificación de rutinas procedimentales en la actuación del gobierno pueden detectarse patrones, valores y modelos de actuación, con lo que se puede elaborar una caracterización conceptual que permite la identificación de modelos nacionales, por sector o tipo de políticas; cuyo carácter sintético posibilita el estudio y la comparación entre distintos tipos de gobierno y diversas pautas de implementación.

Si bien los autores reconocen que la correlación entre valores sociales y rutinas de actuación en el proceso político no siempre resultan coincidentes, incluso advierten que es frecuente encontrar flexibilidad, adaptación o simulación de los valores en la formulación de las estrategias políticas, según los intereses del ámbito político, el tipo de problema que se trata o el nivel de conflicto que generan los objetivos de la política.

Dichos valores, a pesar de ser en algunos casos resultado de imposturas, son reflejo de rutinas de actuación, y son formalizados y acreditados en la disposición normativa de las políticas, por lo que pueden identificarse en función de una tipología, y dotarlos de referencia según sus características.

3.3.1 Atributos conceptuales del Policy Style

El *policy style* es un modelo que sintetiza la formulación y la implementación de las políticas públicas en la interacción de dos factores: (a) la aproximación del gobierno a la resolución de problemas y (b) la relación entre el gobierno y los demás actores en el proceso de las políticas (Richardson, et al., 1982: 11).

a) El primer factor, concerniente a la fórmula de aproximación y resolución de los problemas públicos, se relaciona tanto con las formas históricas de aproximación a la regulación social y los intereses de los grupos implicados, como con la naturaleza del problema y el enfoque con el que se pretende atender a través de las políticas propuestas, recordando que Lowi señalaba que distintos tipos de política promueven distintos tipos de actividad política⁴⁵. Pese a las variables intervinientes en múltiples circunstancias y casos, los autores sostienen que se pueden identificar los imperativos

⁴⁵ Lowi asoció el cambio de régimen político con la formación de grupos de interés que fueron capaces de influir el policymaking según sus intereses. Su trabajo puede ser considerado un esfuerzo incipiente para lidiar con el estilo de políticas americano. Posteriormente Michael Howlett consideró que el propósito de la tipología de Lowi no fue exclusivamente taxonómico, sino un esfuerzo para desarrollar un modelo para identificar a través del tiempo las actividades gubernamentales. (Howlett, 1991:15)

prácticos que animan a los sectores políticos a comportarse de forma similar en el proceso de elaboración y aplicación de las políticas (Subirats, 1991).

Los autores del modelo sintetizan estas variables en concordancia con el debate racionalista/incrementalista, no obstante renombran en su tipología los conceptos, en un binomio anticipativo/reactivo, con el objetivo de deslindar el modelo de la polémica racional - irracional.

El primer tipo, el anticipativo, corresponde a una aproximación activa del gobierno, con un carácter racionalizador, coordinador y programático que se anticipa al estallido de los problemas sociales; generalmente asociado a una autoridad central con aptitudes coercitivas, con capacidad de gestionar cambios sociales. Vinculado con capacidades de diagnóstico y previsión, sensibilidad y contacto con la realidad social y fluidez de relaciones con la ciudadanía. Este tipo de actuación es más factible cuando las políticas que se implementan conllevan escaso conflicto sobre los valores sociales.

El segundo tipo, el reactivo -relacionado con el tipo incremental-, es identificado cuando el gobierno se aproxima a los problemas cuando éstos ya son inminentes y requieren respuestas apremiantes, con pocas posibilidades o capacidades para la planeación y anticipación, ya sea por la existencia de factores externos a la propia organización gubernamental o por su bajo nivel de coacción y gestión del cambio. También puede estar relacionado con políticas que entran en conflicto con los valores sociales y que requieren adaptación y negociación.

b) El segundo factor es la relación del gobierno con los actores que participan en el proceso de formulación e implementación de las políticas y es identificado con un segundo binomio: imposición/consenso.

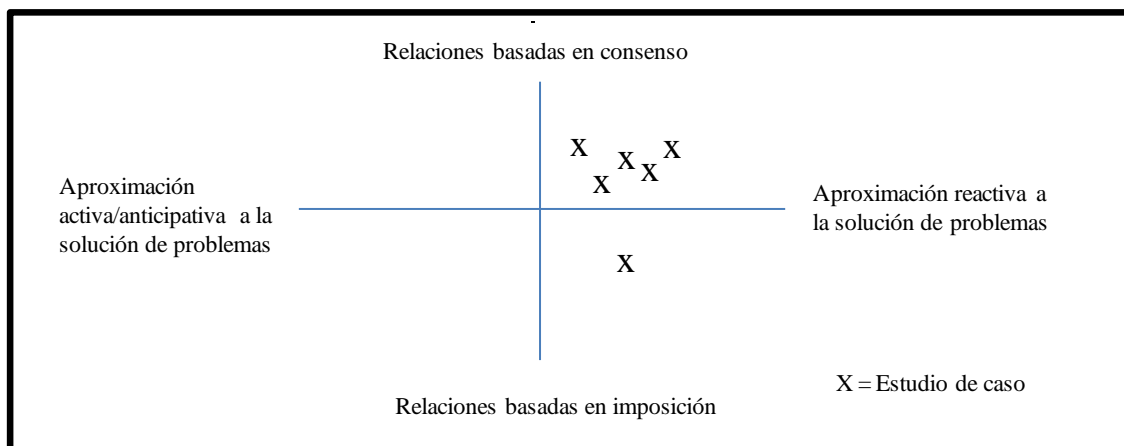
El tipo impositivo se refiere a gobiernos inclinados a la prescripción de determinada visión de las políticas, con poca consideración a los intereses y consideraciones de los grupos de interés.

En la relación de consenso se identificarían los gobiernos que mantienen apertura y preocupación por llegar a acuerdos con los grupos organizados, incluso cuando contravienen las intenciones iniciales del gobierno.

Los autores de la propuesta de *policy style* reconocen que su esquema podría contemplar más factores, tales como el grado de centralización, apertura o deliberación. Sin embargo, optan por un modelo simple, con cuatro variables, que incrementan el valor

heurístico de la tipología por su potencial en términos comparativos. El modelo se ejemplifica en la siguiente ilustración:

Ilustración 5. Ejemplo de *Policy Style* Nacional



Fuente: Modelo de Richardson, Gustafsson y Jordan (1982)

Esta definición permitiría categorizar el *policy style* de una nación colocando la evaluación de estudios de caso en uno de los cuadrantes del modelo, según la apreciación sobre el comportamiento de políticas públicas diversas ante los binomios anticipativo/reactivo y consenso/imposición. Se esperaría que en una misma sociedad las políticas estudiadas comporten un patrón de localización de la mayoría de casos en un mismo cuadrante.

Las dificultades que afronta este modelo radican en que su principal virtud comparativa requiere un considerable número de casos estudiados para obtener sin graves sesgos un sistema nacional de estilo de políticas. Por otro lado no existen parámetros exactos para la clasificación de los estudios de caso en cada cuadrante y los autores nada dicen sobre las diferencias en el discernimiento de los clasificadores, que podrían empañar la comparación entre distintos países que sean catalogados con ponderaciones discordantes.

También advierten los autores que las relaciones de consenso pueden estar sujetas a cierta simulación, especialmente cuando se facilitan consultas pregonando la búsqueda de consenso pero cuyas conclusiones realmente no son consideradas para la toma de decisiones y el verdadero centro de negociación está en otro sitio.

Pese a los inconvenientes señalados, la virtud de simplicidad de la tipología y el potencial comparativo del esquema resultan provechosos para el análisis de la implementación de las políticas. Especialmente ante la posibilidad de modificaciones del *policy style* en las democracias modernas, por las tendencias de nueva gobernanza que pugnan por la apertura a la participación de diversos grupos de interés, percibida por Richardson et al, como tiempo de aglomeración de participación.

La hipótesis de los autores es que las sociedades democráticas tienden a moverse al cuadrante más reactivo y consensual, con algunos casos particulares en los que se promuevan cambios de forma impositiva a pesar de la resistencia de grupos organizados, por la priorización de determinados compromisos o deberes. Argumentan que las economías avanzadas, a las que denominan post-industriales, distribuyen los recursos políticos a una amplia variedad de individuos, grupos y organizaciones. Esta desagregación de poder implica una tendencia a la discusión y negociación para lograr consensos (y evitar conflictos) que sustituye la dirección y la imposición (Richardson et al., 1982: 10).

Las propiedades prescriptivas del modelo se relacionan con la fuerza de inercia de las prácticas y rutinas que permean las organizaciones y subsisten a través del tiempo, estas podrían permitir anticipar posibles reacciones de un determinado gobierno ante un problema, dadas las características del *policy style* (Subirats, 1991:203). El estilo de políticas tiene ciertas propiedades “adherentes” pues una vez establecido se requiere una gran conmoción y circunstancias políticas e institucionales especiales para cambiarlo radicalmente (Rittberger y Richardson, 2003).

La hipótesis de los autores del *policy style* se fundamenta en la idea de un sistema democrático que se incline a la apertura y pluralidad, con políticas incrementales y con alto grado de consenso en las decisiones. Para conseguir este modelo, menos impositivo, sería necesaria la existencia de un aparato gubernamental permeable hacia las demandas de ciudadanos, redes de actores y agencias no gubernamentales, un aparato que en su interior establezca relaciones más horizontales y proclives a la construcción de acuerdos, con flujos continuos de fuera hacia dentro: desde la ciudadanía hacia el aparato gubernamental, en un espacio directamente implicado en el desarrollo y construcción de las políticas.

Aún en este escenario de consenso el gobierno despliega todas sus posibilidades para persuadir y hacer triunfar la opción que dicten sus especialistas y la que mejor

corresponda con sus intereses políticos. No obstante, dada la necesidad de ser permeable y generar acuerdos la definición de la agenda y de los problemas debía ser en gran medida de origen exógeno, implantado por agentes externos al aparato gubernamental, por ello la lógica incrementalista (Cabrero, 2000).

Para la consecución del modelo sería también necesaria una proclividad a la participación ciudadana como patrón habitual, una dinámica de coaliciones promotoras o grupos de interés organizados que presentan demandas en forma integrada y contribuyen a la regulación del proceso de políticas. Y dichos supuestos dependen ampliamente del contexto cultural.

Joan Subirats en un ejercicio enriquecedor sobre el *policy style* en España señala que el esquema bidimensional de Richardson et al, resulta insuficiente para recoger la riqueza y variedad de métodos para la toma de decisiones en política y plantea la necesidad de introducir elementos de carácter estructural-institucional que favorecen el mantenimiento y capacidad explicativa del concepto, plantea que es conveniente (Subirats, 1992b):

- a) identificar los actores que participan en el planteamiento y la implementación de las políticas,
- b) reconocer la estructura normativa que dota de legitimidad al gobierno, destacando elementos de carácter estructural-institucional que favorecen el mantenimiento del estilo de las políticas: régimen político, burocracia autónoma, centralidad decisional y tendencia a evitar problemas vía pacto con grupos de interés,
- c) examinar la coherencia de las afirmaciones de la política y
- d) destacar el sistema de acción entre los actores involucrados con especial atención a las normas no escritas.

3.3.2 Pautas operativas para emplear el Policy Style

Lo dicho hasta aquí permite deducir que la identificación de un estilo de políticas es el efecto reflejo de la naturaleza de la relación entre el estado y la sociedad que existe en determinados contextos. Permite visibilizar esquemáticamente las preferencias de los gobiernos hacia cierto tipo de prácticas en la toma de decisiones y la incorporación de los problemas públicos en la agenda gubernamental. Es posible que las hipótesis de los creadores del concepto *policy style* no se cumplan en todos los contextos, pero el

modelo funciona incluso para advertir la distancia que existe entre las prácticas de determinados gobiernos y las pautas deseables. El dilema es descifrar lo que explica tal distancia entre las prácticas y las pautas.

Para determinar el estilo de políticas es primordial identificar los actores que participan en el planteamiento de las políticas y el papel que juegan en la implementación (el parlamento, los políticos del gobierno, la administración pública, los grupos de interés, los medios de comunicación y los partidos políticos). Además de examinar la coherencia de las afirmaciones planteadas en la puesta en práctica de las políticas.

Para comprender la relación del gobierno con los actores que participan en el proceso de formulación e implementación de las políticas es preciso, según Subirats, tener en cuenta que en dicho proceso interviene el gobierno, que se compone por un complejo entramado de relaciones entre la cúpula decisonal de las políticas y el núcleo de operaciones de la burocracia. El gobierno no actúa de manera ciega en el cumplimiento de los objetivos y comporta dinámicas propias de delimitación competencial vertical y horizontal, mientras interactúa con una red de actores con intereses diversos, con los que mantiene relaciones de intercambio y negociación.

Se sugiere examinar la estructura normativa que dota de legitimidad al gobierno, destacando las particularidades del régimen, y el sistema de acción entre los actores involucrados, con especial atención a las normas no escritas. Subirats asegura que el análisis de las estructuras sociales y culturales en las que se despliegan las interacciones también aporta claves para la comprensión del sistema de acción.

Enrique Cabrero (2000) coincide en que la complejidad de las estructuras de gobierno constituyen un problema central para la interpretación de las políticas públicas. La comprensión del marco de valores y creencias del contexto en estudio es necesario para ajustar, o incluso reconstruir, las herramientas de las *policy sciences*. No en todos los contextos se cumplen los supuestos de la perspectiva pluralista de la teoría de estado, que suponen un sistema abierto de toma de decisiones, con una arena para el ajuste mutuo basado en relaciones horizontales reguladas jurídica y simbólicamente, con una proclividad cultural para la participación ciudadana.

Cabrero identifica que existen importantes distancias cuando aplicamos los modelos en escenarios de prácticas políticas y sociales diferentes del escenario de origen de esta escuela de pensamiento. Por lo tanto sugiere analizar cuatro dimensiones para hacer

transferible el campo de estudio de las políticas públicas en contextos diversos: 1) el tipo de régimen político, 2) tipos de modelos de gestión, 3) referentes institucionales como mecanismos de regulación y 4) las tradiciones culturales y simbólicas de cada contexto.

Considerar las características del régimen político, como parte sustancial del sistema institucional en el que se originan, justifican y ejecutan las políticas, aporta a la comprensión de la naturaleza y el carácter (democrático o autoritario) con que pueden nacer y desplegarse las políticas en unos ámbitos bien determinados y únicos, así como las condiciones que determinan su ciclo de existencia. Es una variable significativa para dimensionar la capacidad estructural que tienen los Estados y los gobiernos para producir los cambios que las sociedades les reclaman. La importancia del régimen político radica en que es el ordenamiento que define las instancias, grados y escalas en que se produce y estructura el ejercicio del gobierno y con él la estructuración de las políticas públicas (Medellín, 2004).

La posibilidad de encontrar escenarios de implementación de políticas con un estilo proclive al consenso entre actores de las instituciones de gobierno, grupos de poder y ciudadanos organizados, depende de las prácticas históricas de la sociedad que se analiza, el régimen político y sus instituciones formales, así como de otras instituciones económicas y sociales, que componen la disposición institucional o condiciones estructurales, en una dialéctica con el empeño colectivo de los grupos sociales vinculados a las políticas.

Ahora bien, para explicar la emergencia de grupos sociales interesados y dispuestos a colaborar con el gobierno y participar activamente en la definición e implementación de políticas públicas, condición imprescindible del *policy style* proclive al consenso, no basta con describir y entender la orientación normativa abierta a la participación de terceros en la estructura político administrativa. Es también pertinente y necesario centrarse en los actores y sus dinámicas.

La intervención de actores ajenos al gobierno en las políticas públicas se desvela penetrando en el sistema de acción de las políticas, es decir en el sistema de actores, actividades y procesos que inciden en la implementación: ¿quienes participan en la toma de decisiones y la ejecución de las políticas? y ¿cómo participan?, y una vez expuesta la esencia del sistema de actores, tanto del gobierno como de los sectores de la sociedad implicados, podemos aspirar a traslucir las dinámicas y los intereses que les vinculan, y

eventualmente explicar los condicionantes que afectan un estilo de implementación de políticas proclive al consenso.

Para penetrar en las dinámicas que existen en la construcción, mantenimiento o inhibición de la relación entre los actores gubernamentales y los representantes de grupos sociales vinculados con la política pública del caso de estudio, consideramos provechoso el marco conceptual del liderazgo político que se explica enseguida.

3.4 El Liderazgo político en la dinámica de las políticas públicas

Jean Blondel⁴⁶ suscribió en 1987 que el impacto de los gobiernos está vinculado estrechamente al impacto de los líderes que los forman. Con este mismo razonamiento podemos suponer que el éxito de las políticas públicas depende en gran medida del papel de los líderes para conducir el proceso de la forma más conveniente para la resolución de las necesidades públicas.

Advertimos entonces que el liderazgo es un componente esencial para la definición y el funcionamiento de las políticas públicas. En un sistema democrático, los líderes de partidos políticos, de sindicatos, de organizaciones civiles o grupos representativos de presión recuperan el pulso de las necesidades de su colectividad y lo canalizan hacia el poder constituido, funcionando como filtros de las demandas que generan el insumo (*inputs*) para el planteamiento de las políticas públicas.

En un sistema democrático moderno se espera además que la ciudadanía se involucre, de manera individual o colectiva, en la puesta en marcha de las políticas (*outputs*) colaborando en su implementación, o incluso en el control de su funcionamiento y la regulación del sistema (*feedback loop*), estableciendo flujos continuos de información y retroalimentación con el aparato gubernamental.

Cuando los ciudadanos participan en los flujos de comunicación personificados en colectividades, dicha participación se canaliza a través de la mediación de sus líderes, quienes concurren a la colaboración acreditados por la representación de las voluntades de sus seguidores. Las implicaciones de la representación de los colectivos ciudadanos a

⁴⁶ Blondel, J. (1987) *Political leadership. Towards a general analysis*, Sage, Londres. Es un clásico del Liderazgo citado por todos los autores en los que nos hemos basado para elaborar el presente marco interpretativo.

través de sus líderes conlleva particularidades políticas⁴⁷, relevantes; la mediación envuelve negociaciones, prioridades, renunciaciones, consenso dentro de la colectividad y fuera, en interlocución con el gobierno.

El consenso entre líderes políticos adscritos al gobierno con líderes políticos que representan a colectivos no gubernamentales está sujeto al despliegue de habilidades para la negociación y traslación de intereses e influencias, que intervienen en la dinámica de relación entre los actores de toda política pública.

Uno de los intereses en la presente investigación es explorar en qué medida la consolidación de un estilo de políticas proclive al consenso puede estar influida por la viabilidad de diálogo y negociación de intereses entre los líderes políticos del ámbito gubernamental y los líderes de los grupos sociales ajenos al gobierno. Es decir, dilucidar la contribución de los líderes políticos en la construcción de rutinas de consenso en un contexto de implementación de política pública. Para ello se ha invocado el marco de referencia del liderazgo en la Ciencia Política.

3.4.1 Liderazgo: líderes, seguidores, objetivos y contexto.

El liderazgo político es un fenómeno complejo y también lo es su conceptualización en la Ciencia Política⁴⁸. Entre los diversos enfoques que advierten sus componentes es posible identificar algunos elementos comunes: es un proceso protagonizado por un líder, conlleva la capacidad de influencia y se ejerce dentro o con respecto a un grupo que comparte una visión o meta, en un contexto socio-político concreto (Delgado, 2004).

El estudio del liderazgo en la Ciencia Política comienza focalizando la atención en determinadas cualidades para la representación, basado en las características y atributos del líder. Posteriormente se reconocen también componentes conductuales y de comportamiento como determinantes del liderazgo, considerando la interacción de las características personales y la situación social que influye en el proceso. Hasta conformar un concepto de liderazgo entendido como un proceso en el que intervienen

⁴⁷ En esta investigación entendemos la política como un espacio de interacción que trasciende la referencia a la red de entidades formales de la representación política, los partidos políticos y las autoridades electas. Nuestro enfoque de liderazgo político incluye a las colectividades emplazadas en la política informal, también llamada subpolítica, que comprende diversos modos de organización colectiva que tienen por objetivo influir en el gobierno, en las políticas gubernamentales, en la distribución del poder y los recursos públicos

⁴⁸ Cfr. Browne, C. y T. Cohn (1958): *El estudio del liderazgo*, Paidós: Buenos Aires

tanto las características del líder, en función de su contexto social, la capacidad de influencia hacia colectividades y la relación con sus seguidores y con diferentes ámbitos de dominio político (Delgado, 2004; Jiménez, 2008; Natera, 2004; Robles, 2009b).

A partir de los años setenta del siglo pasado se desarrolló un creciente interés por el estudio del liderazgo político con diversas perspectivas⁴⁹. La pluralidad de enfoques se puede agrupar en tres grupos:

- 1) Enfocado en los rasgos del líder como persona
- 2) Como atributo de posición y conducta del líder frente al grupo de seguidores
- 3) Como proceso de interrelación entre líder y seguidores, con una visión común, en un contexto determinado.

1) **Enfoque en el líder:** destaca la habilidad del líder para tomar el pulso a los deseos y aspiraciones de los que pretende representar. Esta perspectiva enfatiza el liderazgo en función de los rasgos o características personales del líder, sus habilidades para focalizar las expectativas de un grupo fijadas en metas determinadas y la capacidad de influir en un grupo de seguidores, todo ello relacionado con su experiencia generacional previa, trayectoria y tradición de pensamiento. También se alude al poder de los líderes para crear las estructuras necesarias para alcanzar los fines colectivos y mantener o reforzar esas estructuras. La perspectiva del *gran hombre*⁵⁰ pondría en un primer plano la tendencia a la personalización del poder en las democracias occidentales.

El problema con la caracterización del liderazgo, basado exclusivamente en las cualidades del líder, es la dificultad para establecer conexiones entre la extensa lista de rasgos personales y el mayor o menor éxito de un líder (Delgado, 2004). La incorporación de características atribuibles al comportamiento del líder, su personalidad para encarar los problemas según su posición institucional y su relación con el marco

⁴⁹ Cfr. Natera (2004: 49-50) quien recupera y compara diversidad de definiciones a partir de Paige (1977), Lasswell (1967), Burns (1978), Tucker (1981), Kellerman (1984), Blondel (1987), Rost (1991), Mughan y Patterson (1992), Edinger (1993), Sheffer (1993), Stern (1993), Elgie (1995).

⁵⁰ Natera (2004: 45) Identifica como los principales exponentes de este grupo al historiador T. Carlyle y posteriormente a Max Weber en su reflexión sobre el liderazgo carismático. Plantea que existe un debate en torno a los primeros dos grupos, considerándolos como dos posiciones extremas “la de la renombrada escuela del Gran Hombre, que enfatiza el protagonismo de los líderes en el curso de los sucesos históricos, y la del determinismo cultural o social, que les coloca en el papel de simples marionetas a merced de fuerzas sociales y culturales, impersonales e incontrolables”. El determinismo cultural estaría representado principalmente por Spencer y Marx.

legal, entre otras⁵¹, reconocen que el tipo de liderazgo y las posibilidades de influir en su entorno tienen alguna relación con la estructura social e institucional en la que se desenvuelve. Este reconocimiento es fundamental para el surgimiento del segundo enfoque.

Una preocupación temprana de los estudios de liderazgo radica en la persuasión como un recurso para influir, cambiar ideas y ganar adeptos, en el entendido de que una organización que no es capaz de abastecer los incentivos necesarios corre el riesgo de desaparecer. Barnard en 1938, identificaba tres elementos para la persuasión: a) A través de la creación de situaciones coercitivas, b) Racionalización de la oportunidad y c) Inculcación de motivaciones.

2) En el **enfoque posicional** la definición de liderazgo no radica en la habilidad de una persona, sino en la capacidad y facultades otorgadas socialmente a dicha persona por el reconocimiento de determinados atributos⁵². Esta perspectiva plantea la necesidad de atender el contexto cambiante en el que se originan y desarrollan los liderazgos y que pueden fortalecerles o debilitarlos. Se subdivide en dos tipos de análisis, el situacional-contingente y el conductista, entre sus ventajas se señala la rigurosidad que aporta el estudio de las interacciones y de los juegos que se producen entre los actores implicados, su desventaja es la pérdida de matices que se consigue con la profundización del método biográfico.

Jiménez (2004) identifica un cambio importante en la concepción del liderazgo a raíz del trabajo de Stogdill en 1974, a partir de entonces los estudios sobre el liderazgo reconocen, además de las características personales, la interacción con las situaciones sociales, destacando la “dinámica” entre el líder, los seguidores, la situación y los objetivos implicados.

A partir de la valoración de la relación del líder con sus seguidores se valora que la magnitud y la fuerza de los liderazgos dependen del número e importancia de los seguidores, y la clave de su eficacia reside en la lealtad y voluntad de los adeptos. La

⁵¹ Natera (2004) realiza una revisión histórica de las tipologías de liderazgo que enfatizan las características del líder, entre ellos Bentley (1908), Wilson (1920) Lasswell (1951), Burns (1978), Folkertsma (1988), Cerny (1990) y Elgie (1995). Por su parte Delgado (2004) ejemplifica las características del líder utilizadas por D. Bell (1990) y R. Michels (1962)

⁵² Cfr. Stogdill, Ralph y B. Bass (1974) *Handbook of Leadership*. Nueva York, The Free Press. Así como también Huaylupo (2007) “El Liderazgo: un poder relativo” *Revista de ciencias sociales*, vol 115, Universidad de Costa Rica. Citados por Delgado (2004)

existencia de una red de apoyo es imprescindible para la existencia del liderazgo, la composición de la red es elemental para la consecución de las metas, objetivos y recursos necesarios para el ejercicio del liderazgo y para mantener un sistema de comunicación en el entorno de la propia red (Delgado 2004).

En la definición clásica de Burns⁵³ sobre el liderazgo, emerge la función de la relación que mantienen los líderes con sus adeptos, distinguiendo dos tipos: el liderazgo “transaccional” que se sustenta en el intercambio de bienes, valores o servicios, beneficioso tanto para el líder como para sus seguidores. Y el liderazgo “transformador”, que se fundamenta en la identificación y el compromiso mutuo del líder y los seguidores para alcanzar una meta común. Aunque el propio autor reconoció unos años más tarde⁵⁴ la extrema dicotomía de dicha clasificación, sigue vigente para conceptualizar dos polos, prácticamente antagónicos, entre la amplitud de posibilidades del liderazgo.

La aportación de Burns reforma la visión centrada en el líder y concibe el liderazgo como un proceso. Reconoce cuatro características que lo determinan:

- a) disensión, dado que se basa en el conflicto y el poder sobre la asignación autoritaria de una visión,
- b) colectividad, porque implica necesariamente una interacción entre líder y seguidores,
- c) resolución y determinación, pues suscita la creación de ideas e instituciones y
- d) transacción o transformación, en virtud del alcance de los objetivos con respecto al mantenimiento o ruptura con las estructuras.

Posteriormente la extensión y alcance de los objetivos también fue considerada por Jean Blondel quien además agregó “intensidad” como una medida de la magnitud del liderazgo. La aportación de este autor es trascendental para el liderazgo político. Blondel identifica que los líderes influyen en el medio en función de las acciones e instrumentos con los que cuentan para conseguir sus objetivos, sus efectos responden tanto a características personales, como a la posición política y el marco institucional en el que se desarrolla el proceso de liderazgo (Robles, 2005a)

⁵³ Burns, J. (1978) *Leadership*, Nueva York, Harper and Row. Citado por Jiménez Díaz (2008: 191).

⁵⁴ En 1996 Burns critica el exceso en la dicotomía líderes-seguidores que subestima el poder de resistencia al cambio de los seguidores en el proceso de liderazgo (Burns, 1996: 9) en Natera (2004).

Blondel establece diferencias entre líderes en situaciones de normalidad y en situaciones de excepcionalidad, dando lugar a dos categorías distintas, los líderes gestores-administrativos, por un lado, y los líderes innovadores por otro⁵⁵. Además elabora una tipología del liderazgo según el alcance o ámbito de impacto que genera en el sistema político (grande, moderado y especializado) y la intensidad o profundidad del cambio que impulsa (mínimo, moderado o amplio) (Natera, 2004).

Philip Cerny⁵⁶ también clasifica los liderazgos según el impacto que generan en el proceso político, dependiendo de tres variables a) la personalidad del líder: “pasivo/reactivo” que encara los problemas coyunturales conforme se suscitan, o bien, “activo/anticipatorio” que encararía los problemas de forma estratégica y con mayor conocimiento para relacionar medios y fines, b) la relación de “vínculo o autonomía” que mantiene el líder con el entorno, incluyendo además de seguidores a partidos políticos, grupos de interés, opinión pública y c) La relación del líder con el marco legal e institucional, que se refiere al grado de libertad en una escala entre “constricción e independencia” (Natera, 2004:58-59).

La propuesta de Cerny admite que la estructura social e institucional es determinante en el impacto del liderazgo, sin embargo, el peso de su concepción lo fundamenta en las características actitudinales del líder, sin advertir la relevancia de sus experiencias formativas o de socialización, o bien la pertenencia a las élites políticas; el mérito está en el desempeño de sus actividades y las facultades para enfrentar los problemas (y defender la visión o las metas), según sus propios vínculos y su habilidad para aprovechar sus relaciones con la estructura social e institucional con la que se relaciona.

3) Finalmente, el **enfoque integrador** del liderazgo recoge las características personales del líder y la relación con sus seguidores en función de objetivos que se consolidan en una visión compartida entre el líder y sus seguidores, pero que también incorpora la

⁵⁵ Blondel, J. (1987) *Political leadership. Towards a general analysis*. Sage, Londres. Cfr también: Tannenbaum, Robert y Fred Massarik (1961) *Leadership and organization: a behavioral science approach*, Garland, New York. Nanus, B. (1992): *Visionary Leadership: Creating a Compelling Sense of Direction for Your Organization*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco. Citados por Santiago Delgado (2004)

⁵⁶ Cerny, P. (1990) “The Limits of Political Power: Personal Leadership and Party Systems”, *The Changing Architecture of Politics. Structure, Agency and the Future of State*. Cap. 5, Londres: Sage Publications. Citado por Natera (2004)

importancia del contexto institucional que determina las posibilidades, alcances y efectos del liderazgo, considerando el fenómeno como un proceso (Natera, 2004: 48):

“Parece estar asentada en la Ciencia Política contemporánea la idea de que la capacidad de influencia de los líderes en el proceso político depende tanto de los propios líderes como de la interacción entre éstos y el entorno en el que operan [...] el liderazgo está íntimamente ligado a los rasgos de las organizaciones políticas y sociales a las que pertenecen los líderes, a las instituciones establecidas y a las relaciones de aquéllos con grupos, más grandes o más pequeños, de seguidores”.

El enfoque integrador, también llamado visión teleológica o de nuevo liderazgo, surge como una propuesta de síntesis multidisciplinar, alude a las características del líder y su habilidad para concretar una visión compartida con los seguidores y advierte del proceso político por el que se consolida su liderazgo, entendido como una construcción social determinada por las instituciones sociales y políticas de las que emanan tanto el líder como sus seguidores; el liderazgo es un proceso dinámico entre el líder, seguidores, objetivos perseguidos y contexto (Delgado, 2004; Jiménez, 2008)

Existen diversos planteamientos para discernir sobre los atributos que caracterizan el liderazgo político como un proceso integrador. Ballart y Ramio⁵⁷ proponen contemplar además de la visión política, las habilidades y la capacidad de toma de decisiones del líder: el contexto histórico en el que actúan los líderes y la influencia sobre sus sucesores.

Santiago Delgado plantea un modelo que considera cuatro puntos: 1) la trayectoria vital del líder incluyendo el entorno en el que se desarrolla como tal, 2) el proyecto y agenda que movilizan al grupo, los fines que persiguen y los valores que lo sustentan, 3) los seguidores como recurso que compone el liderazgo y la influencia del líder en los seguidores y ciudadanos y 4) la acción política como un espacio para la legitimación del liderazgo político (Delgado, 2004: 24).

El enfoque integrador sirve de plataforma para comprender la trascendencia del liderazgo en las estructuras de acción e interpretación de la realidad social. Esta posibilidad es explicada por Collado, Jiménez y Entrena (2016) quienes interpretan el liderazgo con una perspectiva constructivista estructuralista basada en el sociólogo Pierre Bourdieu. El argumento central de esta propuesta es la posibilidad de concebir el

⁵⁷ Ballart, X. y C. Ramio (2000) “Presidentes del Gobierno y liderazgo político”, en Ballart, X. y Ramió, C. *Ciencia de la Administración*, Tirant lo Blanch, Valencia. Citados por Delgado (2004)

liderazgo político como un proceso de doble construcción social, tomando en cuenta elementos simbólico/legitimadores y subjetivos (voluntad, pensamiento, creencias, ideas, discurso), remitidos a la personalidad del líder y su relación con los seguidores. Así como elementos estructurales y objetivos, relativos al contexto y la estructura social en donde se despliega el liderazgo (contexto sociocultural e histórico, correlación de poder entre los actores políticos, partido de pertenencia, equipo, etc.).

El constructivismo estructuralista de Bourdieu posibilita concebir el liderazgo político desde un proceso de doble construcción social. Por un lado, la construcción del líder en función de sus capacidades y comportamiento, definido como *habitus*, y por otro las estructuras sociales y políticas en las que se encuentra inmerso y se desenvuelve el liderazgo, definidas como *campo* (Jiménez, 2008)⁵⁸.

El *habitus* incluye el comportamiento del líder, pero no sólo en referencia a la actuación individual, sino que comprende también el ámbito subjetivo y cognitivo que integra el actor como líder. El líder acumula poder político y simbólico en función de su capacidad de apropiación y maniobra en determinados contextos.

El *habitus* del líder se puede comprender a través de la socialización primaria (infancia) y secundaria (vida adulta) en la que estuvo inmerso. En principio esta idea se asemeja a la visión pionera de los estudios de liderazgo político que proponen estudiar la historia de vida del líder, pero, en este caso, no enfatiza sus atributos de carácter y personalidad, sino la importancia de las estructuras sociales en las que se forma (élites políticas, sindicatos, movimientos sociales, contexto de exclusión, etc.) y que le constituyen como líder.

Por su parte el *campo* se remite a las instituciones, entendidas como configuraciones de relaciones entre agentes individuales y colectivos con leyes de funcionamiento propias. Un *campo* es dinámico, mantiene un estado de relaciones de fuerza constante, de luchas y alianzas. El campo es el ámbito de dominio específico en el que se despliega el capital político, económico, cultural y simbólico del líder. En el campo político el líder impone una visión de la realidad, primero frente a otros actores que poseen menos recursos (seguidores) y luego lo intenta frente a opositores y competidores.

⁵⁸ Jiménez Díaz se basa en tres textos del sociólogo francés: Bourdieu, P. (1988): "Espacio social y poder simbólico" en Bourdieu, *Cosas Dichas*, Buenos Aires, Gedisa, pp. 127-143. Bourdieu, P. (1997): *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Barcelona, Anagrama. Bourdieu, P. (2000): *Intelectuales, política y poder*, Buenos Aires, Eudeba.

Para comprender el liderazgo político a través del constructivismo estructuralista Jiménez propone abordar tres procesos interrelacionados, el primero es la socialización a la que está sujeto el líder; el segundo el proceso de institucionalización en el que el líder expresa su interioridad del campo político y, por último, la legitimación de las prácticas del líder por sus seguidores, quienes aprueban las trayectorias, capitales y acciones del líder y justifican la situación de poder (Jiménez, 2008: 200).

Esta representación nos parece relevante debido a que aglutina en primer lugar al enfoque tradicional del líder político, como actor social que actúa por intereses y motivaciones, objetivas y subjetivas; respaldado e influido por un contexto social determinado, o *habitus*. Segundo porque reconoce la importancia de la relación con los seguidores en torno a una visión común, en función de la cual se acredita y sostiene su liderazgo. Y además aporta el concepto de *campo* que visibiliza los linderos de la influencia del liderazgo, ubicado en un escenario social concreto (como el relativo a la implementación de una política pública); en el que intervienen diversos actores, y por tanto, pueden converger distintos liderazgos, de diversos grupos, cada uno intentando capitalizar sus intervenciones hacia sus propios intereses, buscando incrementar sus apoyos.

Otra perspectiva enmarcada por el enfoque integrador que aporta elementos valiosos para comprender el liderazgo en las políticas públicas es la visión de Robert Tucker, quien identifica la esencia del liderazgo como un componente del proceso de la actividad política. Su definición contempla un sentido normativo asociado al carácter democrático de la política, en referencia a las interacciones y actividades de una comunidad, incluyendo la actividad participativa de la ciudadanía en la política (Robles, 2005a, 2009b).

La concepción del liderazgo de Tucker se encamina a la labor directiva del líder, como conductor del pueblo para la consecución de objetivos colectivos y resolución de problemas, para lo cual es fundamental la experiencia previa del líder, la sensibilidad y capacidad para realizar un diagnóstico de las necesidades, así como prescribir, formular y ejecutar las políticas específicas para resolverlas.

El buen liderazgo en opinión de Tucker acentúa su valor y significación al congregarse el mayor apoyo público posible, a través de las políticas públicas más persuasivas e integradoras de los diferentes sectores sociales. En este sentido la clave de la eficacia del liderazgo reside tanto en la lealtad y la voluntad de los seguidores, como en su

evaluación de los logros conseguidos en torno a una idea sentida colectivamente. El liderazgo es un proceso de valoración, toma de decisiones y ejecución en diferentes niveles, en el cual intervienen múltiples actores personales e institucionales, por lo que se convierte en un proceso comunicacional en un entorno de controversia.

Esta definición nos ayuda a entender que la eficacia de las políticas públicas, respecto al cumplimiento de los objetivos planteados, puede diferir de la percepción de eficacia del liderazgo, especialmente en los casos en que la idea colectiva, es decir el propósito o la visión del grupo representado por el líder, sea distinto al objetivo de la política.

La divergencia entre los objetivos de la política y los objetivos de los líderes que intervienen en su realización es un problema frecuente, especialmente cuando el diseño de la política se realiza en un contexto distinto al de actuación de los líderes. O bien, en entornos como el identificado por Wilson en 1973⁵⁹, cuando los beneficios materiales obtenidos por determinado grupo en la dinámica de actuación del sistema político son más importantes para mantener el liderazgo en la organización, y la estabilidad y permanencia de la misma, que las propias políticas públicas.

3.4.2 Dinámicas que sostienen al liderazgo: visión, confianza y retribución.

Ya se ha explicado que un elemento importante en la definición del liderazgo es el desarrollo de una idea sentida colectivamente, una visión que comparten el líder y sus seguidores. Sin embargo la permanencia y fidelidad de la colectividad, incluso ante objetivos cambiantes, se explica por otros factores que rebasan el análisis del poder del líder y la influencia que ejerce en sus seguidores para lograr que se cumplan los objetivos y tareas (Natera, 2001), es decir, existen otros factores que sostienen la cohesión del grupo y los lazos de afiliación entre el líder y los seguidores. Las inquietudes de la cohesión y la fortaleza de los lazos se han explorado a través de la confianza y la retribución.

La confianza es un componente elemental en la relación del líder con sus seguidores, así como es esencial para la legitimidad de los sistemas democráticos, y para la conexión de redes entre actores sociales y gobiernos como vía de expresión de la cooperación (Loeza, 2008: 30). No obstante su fragilidad como componente con cierta variabilidad, en diversos sistemas democráticos encontramos la acusación frecuente de la pérdida de

⁵⁹ Wilson, J.Q. (1973) *Political Organizations*, Nueva York: Basic Books. Citado por Robles (2009)

confianza de los ciudadanos en sus líderes y representantes, por la subyugación del interés general ante el privado (Robles, 2009a: 342). Sin embargo, la pérdida de confianza, por lo general, no resulta un elemento suficientemente contundente para destituirles en el acto, entre otras cosas porque la confianza no es el único factor que mantiene la cohesión del sistema y tampoco es lo único que salvaguarda el vínculo entre un líder y sus seguidores.

La lealtad y el soporte de los seguidores también son mantenidos por las retribuciones que pueden obtenerse cuando se alcanzan los objetivos esperados; un ejemplo es el caso de la representación por vía del sistema electoral, en el que la retribución es observable cuando el líder alcanza el poder y distribuye el botín (*spoils system*) de cargos y posiciones en el nuevo gobierno entre los miembros del partido. La teoría del liderazgo dedica un espacio importante a los incentivos que facilitan la permanencia del vínculo entre líderes y seguidores, que hacen referencia al carácter racionalista del comportamiento humano, el cual puede encontrarse incluso en su faceta más cooperativa (Robles 2009b: 53), con la salvedad de que el interés no está vinculado exclusivamente con recursos materiales.

Peter Clark y James Wilson⁶⁰ hablan de tres tipos generales de incentivos que persiguen los seguidores al participar en actividades colectivas, que pueden aplicarse a grupos asociados en torno a objetivos y metas comunes dirigidos por un líder:

- 1) Incentivos materiales: recompensas tangibles, dinero o servicios que se aprecian en términos monetarios,
- 2) Incentivos solidarios: tales como recompensas intangibles u honoríficas, pueden incluso ser incentivos colectivos cuyo disfrute repercute en todo el grupo, como la camaradería, y
- 3) incentivos de actividad o por propósito: inmateriales asociados a la satisfacción de contribuir a una causa valorada positivamente.

Posteriormente Bailey⁶¹ desarrolló una clasificación de adeptos según su compromiso con el líder, dividió aquellos que se vinculan en función de los objetivos pretendidos o

⁶⁰ Clark, P. B., y Wilson, J. Q. (1961) "Incentive systems: A theory of organizations". *Administrative Science Quarterly*, 129-166. Citado por Robles 2009a.

⁶¹ Bailey, F.G. (1988) *Humbuggery and Manipulation. The Art of Leadership*, Cornell University Press. Citado por Delgado (2004).

por razones de carácter moral y les denominó “fieles”, y a aquellos que lo hacen por estrictas motivaciones de interés particular les distinguió como “mercenarios”. A diferencia de la clasificación de Burns, en este esquema ambos esperan del líder determinadas retribuciones por su adscripción, que pueden ser morales o materiales. El liderazgo es en todo caso una transacción entre líder y seguidores en la que ambas partes obtienen beneficios (Delgado, 2004), el estímulo para la obtención de dichos beneficios tiene un papel importante en la permanencia del vínculo.

Indagar en el papel que tienen la confianza y los incentivos en el sostenimiento de los vínculos del líder y los seguidores provee una guía interpretativa para comprender la relación entre ambos como un proceso dinámico, que ocurre no sólo en función de objetivos, sino como estructuras de relación con arreglo a otros fines, paralelos a la visión o los objetivos compartidos, ya sea que ocurra por la oportunidad de una coyuntura concreta o por la consolidación de dinámicas de largo plazo en un contexto institucional y social determinado, como pudiera ser el caso del contexto de una política pública que implica colaboración de diversos grupos de interés, en un contexto concreto y durante un periodo de tiempo indefinido.

3.5 Perspectiva epistemológica y operacionalización de conceptos.

En los epígrafes anteriores se construye la trayectoria teórica que sustenta la presente investigación, basada en el análisis de la participación de diversos actores gubernamentales y no gubernamentales, en la definición y ejecución de la política pública. Hasta aquí se ha planteado que la investigación considera el marco conceptual del análisis de las políticas públicas, centrando la atención en la brecha de implementación, es decir, en las dinámicas que ocurren en la puesta en marcha de la política, a través del sistema de acción, compuesto de actores, actividades y procesos.

La perspectiva epistemológica adoptada se basa en el institucionalismo centrado en el actor. Se asume que las instituciones tienen incidencia sobre las percepciones, preferencias y capacidades de los actores, e influyen en las formas en que los actores interactúan; al tiempo que se reconoce que los sujetos influyen en la constitución y la capacidad de las instituciones. Esta perspectiva en el análisis de las políticas públicas

permite reparar en que las condiciones institucionales⁶² tienen repercusiones en la efectividad de las políticas pero dependen a su vez de dos aspectos ajenos al ámbito de las instituciones formales: la naturaleza del problema que dio origen a la política y las orientaciones de los actores involucrados en la política (Scharpf, 1997: 767):

“The effect of institutional conditions on the effectiveness of policy choices is contingent on two broad sets of noninstitutional factors—the nature of the problems or challenges that policy is supposed to meet and the normative and cognitive orientations of the policy actors involved”.

Con base en los supuestos teóricos expuestos esta investigación profundiza en la interrelación de los actores a través de dos vías:

- 1) La relación que guarda el contexto político e institucional con la dinámica de los actores que intervienen en la política, a través del modelo explicativo del *policy style*; y
- 2) La influencia de los actores en la conformación, mantenimiento o modificación, del sistema institucional en el que se diseña y ejecuta la política pública, observado a través del marco conceptual del liderazgo político.

La combinación de razonamiento sistémico y razonamiento estratégico a la que aludimos ha sido utilizada en el análisis de las políticas públicas desde hace décadas, entre los pioneros destacan Michel Crozier y Erhard Friedberg⁶³, a quienes retoma posteriormente Fritz Scharpf, para abordar la influencia de los actores en el contexto institucional de la política pública, sin desestimar que las instituciones estimulan, posibilitan o restringen la actuación social (Scharpf, 2000: 41):

“La política pública puede ser entendida como el resultado de interacciones entre actores individuales, colectivos y corporativos, en las que influye el respectivo contexto institucional en el que tienen lugar [...] las reglas institucionales, varían en el tiempo y el espacio, pero dentro de sus respectivas áreas son relativamente estables y, por consiguiente, son la fuente principal de las regularidades que podemos observar y utilizar en nuestras explicaciones”

⁶² Cristina Zurbriggen (2006) y María Bedoya (2009) problematizan y aplican la perspectiva institucionalista centrada en el actor en el análisis de políticas públicas. Ambas concluyen que el enfoque relacional es útil para comprender la influencia del marco institucional y el entorno de la política en las percepciones, preferencias y estrategias de los actores. La perspectiva aporta al conocimiento de la implementación de las políticas públicas e introduce una nueva dimensión al rendimiento gubernamental.

⁶³ Crizoer, M. y E. Friedberg (1977), *L'acteur et le système*. París: Editions du Seuil. Citados en Scharpf (2000)

A partir de los cimientos teóricos y epistemológicos expuestos se plantea abordar en la presente investigación la composición de tres dimensiones en torno a la política pública elegida como caso de estudio:

- 1) la apertura institucional a la participación de actores sociales: desvelar las características institucionales y la lógica de apertura que se plantea tanto en la normativa del Programa 3x1 para migrantes, como en la disposición en la estructura político-administrativa de la institución que lo implementa.
- 2) La orientación de los actores: profundizando en la orientación de los funcionarios y líderes políticos, indagando en los intereses que les vinculan con la política, el protagonismo político y simbólico que representan, así como su capacidad de influencia en el programa, y
- 3) Las rutinas procedimentales que generan los actores en el marco de actuación e interrelación con la política, identificando si aportan a la clasificación de los componentes para considerar un estilo de políticas de consenso.

Las tres dimensiones requieren diversas categorías observables, que funcionan como orientación para realizar el análisis de los datos obtenidos en la investigación de campo. Tampoco descartamos que puedan surgir distintos indicadores para cada variable según los resultados de las experiencias de los actores entrevistados, o según las características del análisis de la documentación normativa del programa. Los observables concebidos en el diseño de la investigación se plasman en la tabla 3, que simplifica en un esquema las dimensiones, variables y observables que se persiguen en la investigación:

Tabla 3. Operacionalización de la hipótesis de investigación en el Programa		
Dimensión	Variable	Observables
Apertura institucional	Apertura en la Orientación normativa de la política	Desagregación de poder y recursos políticos hacia instituciones y organizaciones ajenos al gobierno. Antecedentes de exposición y negociación de intereses con grupos de interés. Trayectoria del estilo de políticas. Convenio para atender las decisiones colectivas.
	Disposición al consenso en la Estructura político-administrativa	Competencias definidas para cada actor. Coherencia entre las disposiciones normativas y las prácticas de inclusión y apertura. Pluralidad en la incorporación de actores en la toma de decisiones. Interlocutores con herramientas y recursos suficientes.
Orientación de los funcionarios y líderes políticos	Coincidencia de objetivos	Normas válidas para los actores, las razones que dan a sus acciones. Concordancia entre los objetivos representados y el campo en el que se despliegan: las posibilidades del programa. Disposición de medios y recursos para llevarlos a cabo.
	Protagonismo (político y simbólico)	Significación de intereses de la colectividad en función del capital político, social o económico de los actores, líderes y colectivos que representan. Relación del Hábitus del colectivo y de los líderes con el campo de la política pública en la que intervienen
	Capacidad de influencia	Actitudes cooperativas y participativas (entre funcionarios y líderes políticos, así como en los líderes migrantes) Factibilidad de colocar intereses de los diversos actores en la agenda de negociación. Percepción de los actores implicados sobre la receptividad institucional en los espacios para negociar y persuadir a otros (líderes políticos o funcionarios).
Rutinas procedimentales para el consenso.	Instrumentos formales para la interacción	Espacios acreditados para la exposición de intereses. Mecanismos para la negociación y conciliación. Instrumentos vinculantes para las decisiones. Medios para el seguimiento, control y sanción.
	Prácticas informales de interacción	Cultura política local Pautas de gestión y relación tradicionales. Estrategias de negociación. Flexibilidad o hermetismo para la adaptación de intereses. Proclividad a la construcción de acuerdos.
Fuente: elaboración propia		

La primera dimensión conlleva la comprensión del ámbito institucional del programa. Se plantea profundizar en el ámbito normativo formal, compuesto por reglas, leyes y procedimientos que definen la estructura del programa, así como en el ámbito informal, compuesto por inercias y condicionamientos que comportan las prácticas tradicionales de dominación y de interrelación entre los actores que constituyen el sistema de acción. Lo que da vida a los decretos y orienta las disposiciones hacia determinados valores.

Para conseguir profundizar en el ámbito institucional en el que se desarrolla el programa es preciso reconocer, en primer lugar, el contexto en el que emerge, desvelar la orientación normativa que la dota de significado. Considerando las condiciones del régimen de gobierno y el momento histórico en el que se concibe, así como los factores

políticos y sociales que intervienen en la orientación y el tipo de respuesta al problema público que origina la política, según la correlación de recursos disponibles e intereses en juego.

En segundo lugar se identifica la viabilidad de la apertura institucional, la posibilidad de que actores diversos sean convocados a la toma de decisiones, de forma sistemática y con garantías para que su participación sea autónoma, significativa y eficaz. Para ello es necesario comprender el diseño de operación del Programa y analizar sus elementos fundamentales: tipo de política, ámbitos de actuación, objetivos, instrumentos y recursos, actores intervinientes, población objetivo y población beneficiaria, así como ahondar en el funcionamiento de la estructura político-administrativa del gobierno federal que controla la dirección y en los gobiernos municipales que intermedian en su ejecución, prevenidos por la teoría del análisis de implementación de las políticas sobre la posible existencia de adaptaciones y negociaciones entre las intenciones y la aplicación de la política.

Para abordar las adaptaciones que sufre el programa en su implementación es imprescindible abarcar el sistema de acción de la política, compuesto por actores, actividades y procesos, esto significa penetrar en las prácticas e interpretaciones de los actores involucrados. Con el propósito de ganar en profundidad se ha dividido el sistema de acción en dos dimensiones I) la orientación de los actores como seres relacionales con identidades, capacidades e intereses y II) las rutinas procedimentales, que corresponden a los roles que despliegan los actores en función de su participación en la implementación y según su interpretación de la política pública.

Para evidenciar la dimensión de la orientación de los actores se pretende ahondar, en primer lugar, en la coincidencia de objetivos entre los planteados por el programa y aquellos que persiguen los protagonistas de la política. La investigación se centra principalmente en los líderes de cada grupo de actores, considerando tanto a los líderes políticos como a los líderes de los colectivos migrantes, no obstante también se ocupa del papel de los funcionarios administrativos que participan en la implementación. Se considera además, en segundo lugar, ahondar en el protagonismo político y simbólico en torno a los intereses que despliegan los grupos de actores, en relación con el problema que origina la política, la percepción del programa y la relación que éste tiene con sus objetivos personales o colectivos.

En tercer lugar se plantea construir el análisis a partir del *field implementation*⁶⁴ que examina la efectiva capacidad de influencia de los actores para afectar el funcionamiento de la política, ya sea debido a sus atributos personales, pericia y experiencia, o bien por los recursos de posición y liderazgo, atribuibles a sus seguidores y al contexto político y social en el que se conforma y despliega dicha influencia.

Por último, la tercera dimensión plantea identificar las rutinas procedimentales que se producen a partir de la interacción entre los actores y las instituciones, en este caso concernientes a la implementación de la política. Estas rutinas se articulan a partir de la estructura formal e informal, la primera en torno a las características institucionales del campo donde convergen los actores, según las reglas y normas. La estructura informal, por su parte, influye en las rutinas procedimentales según la interpretación que hacen los actores sobre dicha estructura normativa, apropiados en función de sus objetivos, intereses, capacidades y posibilidades.

Las rutinas están por tanto condicionadas, entre otras, por la interpretación de los actores individuales y colectivos involucrados, supeditadas a una relación dialéctica con la normatividad de la política, según la interrelación y dinámicas de funcionamiento propios del sistema institucional, con un *policy style* particular, en torno a un régimen político determinado.

⁶⁴ Un ejemplo de investigación con enfoque en el *field implementation* distinguido por su rigor metodológico es el desarrollado por Hjern y Hull (1982) "Implementation Research as Empirical Constitutionalism", *European Journal of Political Research*, núm.10.

Capítulo 4. Claves para el estilo de políticas: Estado, gobierno y relación con la ciudadanía

Introducción

El estilo de políticas propuesto por Jeremy Richardson (1982) pretende identificar las rutinas procedimentales (*standard operating procedures*) con las que los gobiernos formulan las políticas con el fin de resolver los problemas públicos. En su formulación teórica original identifica dos estilos: impositivo o consensual, que corresponden a estilos de gobierno jerárquico y no jerárquico respectivamente. La relevancia particular de este modelo en nuestra investigación es la identificación del estilo consensual de gobierno, relacionado con un tipo de gestión extensiva que considera y atiende el interés de diversos grupos y actores, a través de comunidades políticas y redes de políticas.

En los últimos treinta años Richardson ha reconocido que la mayoría de los sistemas políticos nacionales exhiben estilos de políticas múltiples. El tipo de *policy making* depende del tipo y la gravedad del problema, las relaciones de poder que están implícitas en determinada política, la situación del contexto institucional, así como la experiencia y conocimiento de los actores. (Richardson, 2012: 321).

La presente investigación pretende interpretar el estilo políticas en el caso de un programa concreto de política social en México cuya normativa impulsa un estilo consensuado. Asumiendo que la capacidad estructural del gobierno influye en las preferencias y rutinas procedimentales para identificar y resolver los problemas públicos (Subirats, 1992b), consideramos los elementos de carácter estructural-institucional del contexto político mexicano que pueden influir en la composición del estilo de implementación. En este capítulo abordamos el régimen político, la composición de la administración pública, el tipo de relación entre los actores gubernamentales y el estilo de relación con los actores no gubernamentales, particularmente del ámbito de la política social, en el que se inscribe nuestro caso de estudio.

4.1 Estructuras políticas. Estado y gobierno en México

4.1.1 Régimen y sistema político mexicano

El sistema político mexicano tiene particularidades únicas, la consolidación de la democracia en el país ocurre en un proceso contrario al de otras democracias occidentales. El sistema político que surgió con la revolución de 1910-1917 fue el de un

partido único organizado desde el Estado, que gozó de toda la fuerza del gobierno y funcionó como un instrumento político al servicio del presidente. El régimen permitió la existencia de otros partidos políticos, pero condenados por considerar sus intereses naturalmente antagónicos respecto a los del Estado mexicano (Marván, 1997).

Desde 1929 y hasta finales de los años 80 del mismo siglo, el régimen mexicano mantuvo un esquema presidencialista mayoritario, afincado en la regla de que “el que gana gobierna, y tendencialmente los dispositivos políticos se arman para que así sea” (Lanzaro, 2001), el caso de México se ha calificado como “hiper-presidencialismo” o presidencialismo “imperial”. El control del partido abarcaba la mayoría absoluta en el congreso, el control del poder judicial, la gubernatura de los 32 estados y las presidencias municipales de norte a sur.

El proceso de cambio en la hegemonía comenzó en 1977 con una reforma electoral que permite la creación y participación de nuevas formas políticas, con lo que se abrió la competencia entre partidos. Esto obligó a todos los partidos “a buscar votos entre los ciudadanos” y no sólo entre sus partidarios (Marván, 1997). La reforma recoge las demandas de participación política de los estados y municipios, acompañado de cierto debilitamiento del autoritarismo, que dio como resultado un proceso de descentralización con importantes cambios constitucionales que dotaron de mayor autonomía al municipio, seguido de la apropiación de funciones en la práctica por los gobiernos locales.

La primera fisura del régimen fue en 1989 cuando la oposición (PAN) gana el Gobierno del Estado de Baja California, posteriormente, en 1997, el PRI pierde la mayoría en la cámara de diputados y tres años más tarde también pierde el dominio de la cámara de senadores y la presidencia de la república. En el año 2000 termina la etapa de control absoluto del Poder Legislativo por el partido del presidente, que durante años obstaculizó la creación de una cultura de negociación. Por primera vez en la historia post revolucionaria existe en el poder legislativo la necesidad de negociar, acordar y construir coaliciones parlamentarias entre partidos para gobernar. A pesar de ciertas deficiencias, como la prohibición de la reelección inmediata de sus legisladores, que obstaculiza los compromisos de largo aliento y mantiene en niveles muy precarios el nivel del debate parlamentario (Lujambio, 2001).

Se suele identificar la transición política del ejecutivo federal en el año 2000 como el inicio de la transición a la democracia en México⁶⁵.

La democratización del régimen es cuestionada por algunos analistas políticos, John Ackerman (2015) señala que la transición del año 2000 resultó un engaño, toda vez que los recursos del régimen autoritario mexicano -represión, intimidación, cooptación, clientelismo y corporativismo, control de los medios de comunicación, creación de leyes a modo, subordinación a la presidencia de los otros poderes y niveles de gobierno- siguen vigentes, al servicio de la acumulación de poder y riqueza de una élite de poder que se consolidó con el neoliberalismo de finales de los noventa y que subsiste en los partidos mayoritarios, no sólo el tradicional PRI, a través de los cuales dirige los intereses políticos y económicos en el país (Meyer, 2016), y que además controla los medios de comunicación.

El cambio político se orientó a conseguir la alternancia y la pluralización política, sin embargo, a partir de la anhelada transición política se constató que en el fondo los partidos políticos comparten la misma matriz cultural y las mismas prácticas políticas de exclusión ciudadana, además de que no están ocupándose de profundizar en la democratización del país (Arellano, 2016). Tal es así que la reforma electoral de 2014 ha resultado un proceso re centralizador, antes que una evolución en la distribución de poderes. La democracia muestra fuertes rasgos de continuidad con el régimen autoritario, no ha alterado los pactos básicos entre los actores sociales organizados y el Estado mexicano, y reproduce un modelo de acceso segmentado y parcial a los derechos civiles, políticos y sociales (Olvera, 2015).

El régimen político mexicano ha sido clasificado por Pedro Medellín, en una tipología de distintos países, entre aquellos de obediencias endebles, que se caracterizan por una institucionalización del orden incompleta, en donde el Estado no cubre todo el territorio, existe poco reconocimiento y valoración institucional, con fragilidad estatal y gubernativa. Con dificultades para mantener la unidad del poder político institucionalizado y la unidad de acción de las instituciones (Medellín, 2004)

Según Medellín, en regímenes políticos como el de México las formas de organización política emergen como instancias de negociación de intereses individuales. Les

⁶⁵ El cese de la institucionalización del presidencialismo inició unos años antes, con fricciones al interior del PRI que condujeron al presidente Ernesto Zedillo a renunciar al poder de seleccionar al candidato de su partido para sucederle en la presidencia.

denomina modelo de baja autonomía gubernativa para la estructuración de las políticas públicas (Medellín, 2004: 26):

“El margen de maniobra del gobierno está subordinado por el cúmulo de intereses y conflictos presentes en las instituciones y la sociedad. La baja institucionalización de los procesos administrativos, volatilidad política e institucional de los niveles superiores en las organizaciones públicas no asegura la continuidad ni la consistencia de las políticas públicas”

Otros autores más optimistas defienden que existe un alto grado de institucionalización en las estructuras políticas nacionales, pues de otra manera resultaría imposible regular los conflictos y adoptar paulatinamente los cambios políticos (Hernández y Pansters, 2012). Aunque también reconocen que siguen vigentes algunos retos en la organización de los gobiernos, la capacidad de los funcionarios que los integran y las formas de participación y responsabilidad de los sectores públicos y sociales en la elaboración de las políticas públicas.

Uno de los principales retos del nuevo régimen es la diferenciación entre los intereses públicos y privados, en el contexto político mexicano existen algunos mecanismos legales para procurar la obligación del Estado para atender los asuntos públicos, pero los mecanismos institucionales para evitar la persistencia de prácticas arraigadas por canalizar o priorizar los intereses públicos, antes que los intereses de partido o de determinados poderes fácticos, no están funcionando suficientemente. En este contexto las políticas públicas están supeditadas a intereses particulares que no encuentran contrapeso en las estructuras políticas, ni en la administración como veremos más adelante.

El sistema de equilibrio de poderes recientemente alcanzado es insuficiente para controlar la colonización del Estado por intereses privados. La democratización del régimen dio inicio, pero la democratización del Estado es una tarea mayor, considerando que se debe aspirar a una democracia imparcial, equitativa y de calidad.

4.1.2 Estilo de relación entre los tres niveles de gobierno.

Durante el presidencialismo la relación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales se mantenía en un modelo de dependencia y subordinación, que se atribuye a dos factores, la dependencia por la recaudación fiscal que concentraba el nivel central y distribuía a discrecionalidad basado en un sistema de incentivos y castigos (Lehoucq, Negretto, Aparicio, Nacif, y Benton, 2008), y el segundo factor por la dependencia

política, derivada de la facultad informal del presidente para seleccionar a los candidatos a gobernador, y removerlos del cargo sin respetar la legitimidad legal obtenida por el voto popular (Hernández y Pansters, 2012).

La lógica de relaciones en el sistema presidencial era un esquema piramidal entre la capital y las regiones, que funcionaba con un sistema de filtros e instancias mediadoras jerarquizadas de abajo hacia arriba, con controles verticales. Esto fortalecía la centralización y generaba un sistema de recompensas con premios e incentivos, que mientras funcionara sin conflictos sociales evidentes mantenía cierta autonomía (Arellano et al., 2011). El presidente de la república no solía intervenir directamente en los asuntos locales, el entramado institucional y la forma como se establecían las redes políticas tenía como fin último proteger o evitar que al presidente de la república le llegaran los problemas.

A partir de la transición política los gobernadores se relacionan de forma distinta con el gobierno federal, adquieren autonomía y un carácter de oposición al poder ejecutivo federal, a través de coaliciones con los legisladores de su demarcación para influir en los resultados del voto en el congreso y colocar los intereses locales en el ámbito federal. O bien a través de coaliciones entre gobernadores (Conferencia Nacional de Gobernadores) que ejerce una posición importante de contrapeso al gobierno federal en determinados temas de la agenda pública (Lehoucq et al., 2008). No es fortuito que entre los candidatos a la presidencia se encuentren cada vez con más frecuencia gobernadores o ex gobernadores.

Los gobernadores poseen recursos financieros, administrativos y políticos, que les habilitan para construir grupos locales en apoyo de intereses determinados, aunque no siempre sean temas de interés nacional, ni tampoco se apeguen al carácter público, es decir, que también movilizan la estructura local para favorecer una agenda personal (Hernández y Pansters, 2012)

Los municipios comienzan su etapa de protagonismo en la década de los ochenta, el proceso de apertura a las demandas de participación política de los estados y municipios, se concretó con la modificación al artículo 115 de la constitución en 1983, a partir de entonces las autoridades municipales cuentan con mayor autonomía y responsabilidad al reconocer sus atribuciones como instancia de gobierno y no sólo como una instancia de administración supeditada al nivel estatal.

La alternancia política y la consecuente transición del régimen, hacia un modelo más descentralizado, conlleva atribuciones legales, administrativas y financieras para los gobiernos estatales y municipales. La distribución del ingreso por recaudación a los gobiernos locales dejó de ser arbitraria y contempla criterios de tamaño de población y carencias económicas y sociales, no obstante, aún prevalece cierta dependencia política según la afiliación partidista (Ibarra, González, y Sotres, 2013).

La dependencia fiscal y la distribución aún son temas controvertibles en la relación intergubernamental. Persiste el control federal de una buena parte de los recursos que se entregan a la administración estatal y municipal, a través de las transferencias condicionadas. Además, la subordinación del municipio se acentúa en áreas rurales donde la capacidad de los ayuntamientos depende en gran medida de las aportaciones federales y estatales, esta dependencia les orilla a aceptar condiciones de mayor subordinación ante los otros niveles de gobierno a cambio de recursos para la prestación de servicios públicos indispensables (Arcudia, 2012).

4.1.3 Administración pública: Paradojas de la estructura administrativa y la vinculación con la política

Durante el régimen presidencialista de partido único la administración pública fungió como sostén y salvaguarda del sistema, pese a que la asignación y remoción de cargos se podría definir como un sistema de botín (*spoils system*), que variaba con los grupos que llegaban al poder, se consolidó una formación de cuadros que rotaban en los cuerpos administrativos y otorgaban cierta estabilidad al sistema. La perversión de dicho sistema radica en que “la incorporación de funcionarios, su permanencia y promoción estaba no sólo lejos de un modelo ideal, sino bien montada en prácticas caracterizadas por su discrecionalidad, arbitrariedad, clientelismo y corrupción” (Pardo, 2005: 600).

Hace veinte años Luis Aguilar señalaba como tarea impostergable de la dimensión administrativa y gubernamental de la reforma del Estado en México “lograr de una vez por todas una administración pública moderna y cualitativamente superior” (Aguilar, 1996), desafortunadamente dos décadas después sigue siendo una tarea pendiente.

México, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos carece de un sistema de administración pública estable y profesional, la burocracia ha sido percibida como un

recurso en manos del poder político. La paradoja de la burocracia, según Koldo Echebarría (2006: 3) es que “siendo uno de los anclajes institucionales básicos del Estado democrático de Derecho, su posición organizativa en el sistema constitucional está subordinada al gobierno”. El problema con esta relación de dependencia es la cooptación de los intereses políticos.

Este mismo autor identifica a México como un país con un sistema de burocracia clientelar que distribuye el control del aparato gubernamental entre el partido gobernante y los sindicatos, a través de un intercambio de cuadros por votos o apoyos. La burocracia así constituida es una extensión más del actor político partidario, pudiendo tener alguna capacidad de veto frente a segmentos burocráticos profesionales. Esto explicaría la incipiente acogida del servicio civil que una década después de su formalización legal aún no se ha consolidado con garantías de mérito y una efectiva disponibilidad de capacidades.

Sobre el servicio civil de carrera en México Gabriel Farfán identifica que el esquema embrionario que se implantó en la Administración Pública Federal en 2003 se enfrenta a diversas resistencias en el ámbito político y en la estructura institucional, que han imposibilitado su viabilidad. Sintetizamos sus observaciones en cuatro condiciones que explicarían la incapacidad para instaurarlo (Farfan, 2012: 10-26):

1) No se socializa el diagnóstico de su pertinencia y el avance de implantación es escaso. La intención de implantarlo no tiene vigor en la agenda social ni pública, no existe diagnóstico integral y no se rinde cuentas de las decisiones tomadas sobre las políticas de empleo público. Las cifras que ofrece sobre la puesta en marcha son desalentadoras, el total de empleos de la Administración Pública Federal es superior a 1,5 millones de empleos, y en 2006 sólo formaban parte del Servicio Profesional de Carrera 36,043 plazas de un universo 330,632 puestos en 74 unidades administrativas.

A este respecto Luis Rivas⁶⁶ et al., indican que después de 10 años de implantación del sistema profesional de carrera en México, su extensión abarca 77 dependencias, con 41,765 puestos, entre los rangos de enlace a director general. La ley del Servicio Profesional de Carrera, publicada en 2003, constituye un gran avance, pero su

⁶⁶ Estos autores hacen una revisión exhaustiva de los trabajos sobre el SPC en México, destaca que la mayoría analizan las ventajas y riesgos, así como retos del sistema. Aunque, dicen, aún son pocos los trabajos que presentan evidencia empírica y evalúan todo el sistema.

conceptualización sólo incluye al 2,5% de los servidores públicos al servicio de la administración pública federal (Rivas, et al., 2013). Su alcance es prácticamente invisible.

2) Problemas de implementación por la estructura legal e institucional vigente. La legislación laboral concede un régimen especial a la burocracia, en la cual tiene su anclaje el corporativismo de estado y el sistema de patronazgo. La modificación de la ley implicaría una confrontación a los pactos tácitos que otorgaron cohesión política al régimen presidencial. Por otro lado, la administración de los recursos humanos se debate entre disposiciones y modificaciones de dos secretarías (Función Pública y Hacienda), la diversificación abona a la disipación de la intensidad y responsabilidad para consolidar la política.

3) Interés de los gobernantes por mantener el status quo en materia de administración de puestos de trabajo. La asignación de puestos con criterios políticos o personales, a través del reparto de privilegios o beneficios, coexisten con un presupuesto altamente centralizado y discrecional. Además, las reglas del sistema político generan cambios frecuentes en las administraciones públicas, la imposibilidad de reelección genera un constante cambio de mandos directivos, lo que conlleva altas tasas de reemplazo. Los líderes políticos no tienen interés en cambiar el sistema de colocación que implica la administración pública.

4) Obstáculos funcionales por la inestabilidad del esquema de financiación en el que se sustenta el gasto público destinado a la burocracia. La debilidad estructural de las finanzas públicas, que depende cada vez más de ingresos no recurrentes (privatizaciones) y volátiles y no renovables (hidrocarburos), ha determinado de manera importante a la burocracia. Los recursos que se usan para el pago de los salarios de los funcionarios públicos tienen una base presupuestal débil.

La rigidez de los gastos corrientes y la insuficiencia/volatilidad de ingresos provocan que los esquemas de administración de recursos humanos privilegieran la flexibilidad, para hacer recortes de forma más barata. En este contexto la construcción de un servicio público profesional no es una opción atractiva ante la eventualidad de un ajuste urgente en servicios personales, que no sería fácil de operar en un esquema formal de contratación.

Estos retos presupuestales se incrementan a nivel estatal y municipal, por la dependencia y la incertidumbre de la provisión de recursos federales. Por tanto el retraso en la implantación de un sistema civil en la función pública es indiscutiblemente mayor. Los avances son prácticamente nulos.

El problema de no contar con una administración pública imparcial y eficiente afecta los procesos de estructuración de las políticas públicas, especialmente en contextos de frágil institucionalización, como el caso mexicano. Medellín explica los riesgos asociados al voluntarismo político de quienes dirigen las instituciones, que someten sus decisiones a un ámbito administrativo que se convierte en escenario de conflictividad de intereses donde cada actor construye su propio referencial, buscando salvaguardar sus propios objetivos y beneficios (Medellín, 2004).

4.2 La hechura de las políticas sociales

La mayoría de los estudios sobre las políticas sociales en México distinguen etapas de conformación de políticas a través del tiempo, determinadas por la evolución y fortalecimiento del Estado en los años posteriores a la revolución de 1910, luego por el enfoque neoliberal que impregnó la política nacional a partir de los años ochenta y finalmente por la nueva configuración del régimen político y la alternancia democrática, que dio comienzo en los noventa.

En la época posrevolucionaria la política social se enfocó a la construcción del proyecto nacionalista, enfocado a la resolución de problemas sociales heredados de las viejas estructuras coloniales, pero sobre todo para reforzar y legitimar el control político de los vencedores de la revolución. El régimen revolucionario concibió la justicia social como la capacidad del Estado para otorgar a ciertos sectores de la población bienes y servicios, a través de intercambios clientelistas y corporativos (Arellano et al., 2011).

El discurso formal del régimen pretendía ser inclusivo, pero se enfocaba a los sectores más organizados de la sociedad: obreros, campesinos, maestros, burócratas, y otros sindicatos, dejando fuera del foco de atención a grandes sectores de la población. En esta etapa los avances en el ámbito de bienestar fueron modestos, los derechos fueron administrados políticamente y dirigidos por el gobierno central (Barba y Valencia, 2013). Se cimienta en consecuencia la interpretación del acceso a los bienes y servicios públicos como resultado de una política pública administrativa y no como el ejercicio de

un derecho social (Olvera, 2015). Así como el precedente de pactos y negociación política con colectivos organizados que sustentan al partido de la revolución y del régimen presidencialista.

Entre 1934 y 1940 el argumento principal del régimen pos revolucionario es buscar el crecimiento económico a través de un sector empresarial mexicano con un sentimiento nacional arraigado, fuerte y unido que pudiera hacer frente al capital extranjero en México; se concibe una sociedad mexicana agrupada en sistemas y organizaciones, cooperativas y sindicatos, que fortalecieran al país para responder a un mercado interior y exterior en expansión, todo dirigido por un gobierno presidencialista fuerte. La política social se enfocaba a expandir la educación universal (Cejudo y Michel, 2015).

Carlos Solano y Enrique Valencia (2013) cuentan que el modelo surgido a partir de los años cuarenta, llamado de sustitución de importaciones, canaliza la política social para respaldar el proceso de industrialización a través del intercambio de derechos y beneficios por lealtad al régimen. Las apuestas centrales fueron la seguridad social ligada al trabajo formal y el despliegue de instituciones y políticas sectoriales en educación y salud especialmente en las zonas urbanas, lo que relegó a los campesinos e indígenas. La promesa de justicia social fue reemplazada por la promesa de crecimiento económico y redistribución gradual de la riqueza. En esta etapa se constituye la dualidad de la política social, con una disociación entre seguridad social para los empleados formales y asistencia social para los más pobres. Estos autores atribuyen a esta separación las bases de la reproducción y la desigualdad social.

En los años setenta se crearon dos programas que pretendían incidir en la disminución de la pobreza el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider) creado en 1973, y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) creado en 1977, el primero se proponía promover infraestructura económica y social y procurar ocupación permanente y productiva a la fuerza de trabajo campesina (Herrera, 2013). En el marco de la comisión se ejecutaron diversos programas de muy diversa índole, entre ellos abasto de alimentos, provisión de agua potable, casas escuela o capacitación para el trabajo (Cardozo, 2005). Sus planteamientos han sido muy criticados por su falta de integralidad (Narro et al, 2013) y porque estaban vinculados a funciones de control político y de legitimación gubernamental (Arellano et al., 2011).

En los años ochenta ocurre una variación significativa en el estilo de las políticas sociales en México, como consecuencia de un cambio en la concepción de la responsabilidad del Estado en gestionar el bienestar de la población, Agustín Escobar explica la reforma de la política en México aludiendo a un cambio de paradigma internacional en la política social (Escobar, 2005: 9):

“A partir de 1980, la filosofía de la política social consiste en señalar que la sociedad debe y puede participar en la protección a los necesitados y que en ella existen las relaciones sociales que obligan en mayor o menor medida a unas personas a cuidar de otras”.

En la década de los ochenta el país se embarcó en reformas estructurales para adelgazar el estado y replantear la tutela del bienestar social. La contracción en la responsabilidad del gobierno en la provisión de los satisfactores básicos de la población conforma las bases de la política social mexicana: El Estado se ve a sí mismo como promotor del desarrollo y corresponsabiliza a los sujetos del éxito de sus políticas.

En diciembre de 1988 se plantean las bases del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el primer programa focalizado exclusivamente hacia los más pobres, que además impulsa la organización de las comunidades para la superación de sus problemas. Estaba enfocado a cuatro ámbitos: a) problemas de alimentación, b) apoyos para la producción, c) el desarrollo de infraestructura y d) apoyo a la salud y la educación (Cardozo, 2005).

La principal diferencia de PRONASOL con los programas que le precedieron es que no se acoge al andamiaje tradicional del viejo pacto revolucionario, no pretendía la generación de consensos con los grupos tradicionales, se creó un mecanismo para la detección de las poblaciones más necesitadas, a la vez que generó su propia burocracia. Operó a través de la organización de comités comunitarios y la participación de actores locales, en presupuestos manejados directamente por el ejecutivo (Gabarrot, 2012). El segundo aspecto novedoso que caracterizó a la nueva política social es el concepto de “corresponsabilidad” con el que los programas sociales pretenden alejarse de la identificación asistencialista. Y el tercero fue que comenzó una propuesta de supresión de los apoyos universalizados, instituyendo la focalización de los recursos hacia la población más pobre.

El programa fue duramente cuestionado por la limitada autonomía de las organizaciones comunitarias que fomentaba y por el frecuente condicionamiento de apoyos a cambio de

lealtad hacia el PRI. El gobierno pretendía construir con el programa una base social para afianzar su legitimidad, después de un proceso electoral controvertido (Acosta, 2010; DeLeon y Hernández, 2001; Mettenheim, 2001). En el planteamiento del PRONASOL se aprecia una transición del estado interventor en la economía hacia una estrategia de focalización y compensación en la esfera del bienestar social (Dresser, 1991). Finalmente el programa terminó en 1996, un par de años después de que concluyó el gobierno del presidente que lo impulsó.

La década de los noventa implicó un punto de inflexión en la política social en México, se concretó un modelo de atención focalizada, a través de subsidios y transferencias a grupos sociales determinados, con grandes esfuerzos en la institucionalización de las prácticas. Un momento clave para la formalización de este esquema fue la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en 1992. La primera tarea de esta secretaría fue administrar el PRONASOL, que deja de ser un brazo político de la presidencia, además de congrega las políticas de desarrollo urbano. Sirvió para institucionalizar y aglutinar una diversidad de programas y acciones que tuvieran como eje y fin último el combate a la pobreza (Franco y Székely, 2010). La SEDESOL significó la creación de una estructura organizacional y administrativa específica para el desarrollo de la política social (Cejudo y Michel, 2015).

La SEDESOL se constituye como la institución central de administración de los programas de combate a la pobreza, aunque su discurso a partir de 1995 se transforma⁶⁷ hacia un “nuevo federalismo”, entonces la operación de los programas recae en delegados estatales nombrados por el titular de la SEDESOL (Acosta, 2010). No sólo cambia su retórica sino también la disponibilidad de los recursos, dividiendo los fondos de provisión en dos: ramo 20 y ramo 33, el primero sigue siendo de administración central, pero el segundo incluye una serie de transferencias y aportaciones de recursos Federales que se trasladan directamente a los Gobiernos Estatales y Municipales para su operación⁶⁸. “La nueva, aunque en esencia idéntica SEDESOL, es ahora garante de la descentralización” (DeLeon y Hernández, 2001:468).

⁶⁷ El año 2001 marca otro punto de quiebre importante en la vida institucional de Sedesol, para profesionalizar y especializar las tareas de combate a la pobreza se instituye la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación (Franco y Székely, 2010)

⁶⁸ El ramo 33 de administración estatal y municipal tiene un rango específico de actividades y acciones para en las cuales puede ser utilizado. Se descentraliza su gestión, pero sigue vinculado a la centralidad de la definición de las prioridades y el control de la utilización de los recursos.

En 1997 se crea el Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA) con la promesa de ser un eje articulador de las principales estrategias de la política social. Agustín Escobar (2000, 2003) señala que a partir del esquema de subsidios y transferencias focalizados del programa se establece la universalidad condicionada en la política social, es decir, el derecho a recibir transferencias y beneficios del estado sólo cuando se cumplen con ciertas condiciones. Entre las bondades del programa Escobar destaca que es el principal esfuerzo en política social de Estado, según objetivos técnicos “y sin interferencia de instancias políticas intermedias” a cargo de agencias que tienen alto grado de congruencia y mínimo de burocratismo. Lo más novedoso del programa es su visión “no se propone crear condiciones de desarrollo, ni empleos, ni mejor infraestructura, sino cambiar conductas” (Escobar, 2000:258-260).

Progresas crea su propio sistema administrativo, reducido, que funciona en gran medida apoyado en la estructura municipal con una activa colaboración ciudadana en la difusión de información, concentración de documentos, supervisión y control. Esta colaboración incentivó a los gobiernos locales a hacer mejoras en profesionalización y transparencia. No obstante, a pesar de todo ello, los programas derivados de la política social aún mantienen reminiscencias de relación clientelar y con fines electorales (Arellano et al., 2011).

Una complicación derivada de la estructura administrativa paralela que origina el Progresas es que diversifica los recursos y estrategias de la SEDESOL en los territorios estatales, no siempre con buenos resultados en la convergencia y coordinación en las acciones que suponen complementariedad. La escasa “interferencia” de las instancias políticas intermedias ocurre porque el programa no transita por el esquema de otros programas que requieren de la participación del gobierno estatal para su ejecución. Plantea un modelo de federalización peculiar pues acude directamente al municipio para su operación, pero mantiene una estructura vertical y centralizada en la dirección de los flujos de información y control, esta lógica se ha calificado como una recentralización del Estado (Solano, 2000).

Otro señalamiento importante al Progresas es que su campo de acción se limita al fortalecimiento del capital humano⁶⁹, en este sentido, dado que no se propone crear

⁶⁹ La expansión de la teoría del capital humano en México, y en la mayoría de los países de América Latina, se debe –entre otras cosas- a que el Banco Mundial contempla su implantación como condicionante para otorgar fondos de apoyo al desarrollo social. La premisa que justifica este requisito es

condiciones de desarrollo, no puede ser considerado como una política integral. Muchos académicos señalan de forma contundente que proyectos de esta naturaleza, centrados en el capital humano, desenfocan las causas que generan la pobreza (Duhau, 2000; Jusidman, 2000; Valencia, 2003). Entre las principales críticas a la estrategia implícita en el Progreso destaca que no se articula con proyectos de desarrollo, camina en paralelo a la política económica (Román, 2000) y no articula el trayecto de sus beneficiarios hacia una situación sostenible y fuera del esquema de reproducción de la pobreza (Escobar, 2003; Escobar y González de la Rocha, 2001; González de la Rocha, 2008).

El esquema del Progreso se mantiene a pesar de los cambios de gobierno y de partido en el nivel federal, durante la época panista (2000-2012) se le cambió el nombre a Oportunidades, con el retorno del PRI (2012) se llama Prospera. Cada administración modifica algo del programa o le adiciona componentes, sin embargo el esquema básico persiste. La intención de articularlo con apoyos en proyectos productivos se encuentra en la normatividad desde hace un lustro, sin embargo aún no se consigue un esquema funcional.

Desde luego el Progreso-Oportunidades-Prospera no concentran la totalidad de los esfuerzos en política social, aunque si concentran en gran medida el interés académico. Desde finales de los noventa las estrategias focalizadas para la superación de la pobreza se dividen en tres tipos de estrategias a) la inversión en capacidades básicas y capital humano de las personas b) impulso a oportunidades de empleo e ingreso y c) mejora en el entorno físico de las comunidades (Valencia, Gendreau, y Tepichín, 2000). El Programa 3x1 para migrantes se encuentra en el tercer rubro.

En la primera década del siglo XXI los principales avances en las políticas de combate a la pobreza fueron la continuidad de las estrategias y programas, sin depender de los cambios de gobierno, el énfasis en la rendición de cuentas y la institucionalización, primero con la creación en julio de 2001 del Comité Técnico para la Medición de la pobreza en México⁷⁰, En 2004 la promulgación de la Ley General de Desarrollo social,

que al impulsar el incremento en el nivel educativo de la población en situación de pobreza los más desfavorecidos pueden competir en situación más ventajosa en el mercado de trabajo, y a la larga mejorar sus condiciones de pobreza (Zavala, 2007).

⁷⁰ A partir de la institucionalización de la medición de la pobreza se cuenta con parámetros comparables para evaluar el desempeño de las políticas. Además el comité desarrolla indicadores de carencia y vulnerabilidad que inciden en la pobreza, como insumo valioso para el diseño de las políticas.

de la cual derivó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

En resumen el esquema de política social que se mantiene vigente dio inicio hace dos décadas, tiene una tendencia a orientar los servicios públicos a la población que cumpla con determinados requisitos, es decir que no se asocia con derechos sociales. El estado encuentra sus límites en la incapacidad para cumplir con los compromisos de universalidad consignados en la Constitución (Gendreau y Valencia Lomelí, 2003). El combate a la pobreza está enfocado a “residualizar”, es decir, corregir externalidades de la economía (Barba y Valencia, 2013). Se canalizan recursos a los más pobres para fortalecer su capital humano con el propósito de que se encuentren en mejores condiciones para incorporarse al mercado laboral.

4.2.1 Los dilemas de la política social.

La focalización de los recursos hacia la población más pobre y vulnerable es tan trascendental que incluso ha cooptado el concepto de política social en amplios sectores del entorno institucional, en un reconocimiento implícito de la incapacidad del Estado por garantizar la satisfacción de los derechos sociales y el abandono de los esquemas universales de acceso a los servicios públicos. La reducción del alcance de la política social es asumida por algunos académicos y consultores, que acotan el término cediendo a la redefinición de los márgenes de la tarea (Franco y Székely, 2010: 57):

“Utilizamos indistintamente los términos de ‘política social’ y de políticas de ‘combate a la pobreza’, entendidas ambas como las políticas y acciones dirigidas explícitamente a los sectores de la población que se encuentran en situación de pobreza, marginación, vulnerabilidad, exclusión o desventaja en una sociedad, por motivos económicos”.

La principal inquietud sobre la focalización y la renuncia a la universalidad de las políticas de bienestar para toda la población es el tipo de atención (o desatención) por parte del Estado hacia los moderadamente pobres, excluidos de las transferencias y subsidios, expuestos a nuevas formas de exclusión con el modelo vigente (Valencia et al., 2000). Enfocar la política social en fortalecer la demanda a través de transferencias, sin incidir en la oferta y el mercado, sin priorizar estrategias que amplíen las oportunidades de trabajo y generación de ingreso en la población, sólo aminora los síntomas, pero no incide en las causas originales de la desigualdad (Jusidman, 2000). Es evidente que el modelo de política social que se prioriza en México está desvinculado

de la política económica. Los apoyos al consumo y el incremento en el capital humano de las personas no compensan por sí mismas el deterioro laboral (Román, 2000).

El dilema principal del modelo de política social vigente, después de dos décadas de funcionamiento, es que a pesar de los distintos esfuerzos canalizados al combate a la pobreza, el problema no cede. Si bien se han conseguido algunos avances en la reducción de la pobreza extrema y mejorar el acceso de los pobres a los servicios básicos de salud y educación, la pobreza y la desigualdad siguen siendo de las más altas entre los países de la OCDE (Goglio y Huerta, 2015). La desigualdad en la distribución del ingreso en nuestro país no se ha modificado de manera significativa en los últimos 50 años (Narro et al., 2013).

Los esfuerzos por regular la operación de los programas y canalizar de mejor forma el gasto social han mejorado la efectividad de las políticas, se cumplen mejor los objetivos y se atiende adecuadamente a los beneficiarios (Cejudo y Michel, 2015). Se han implementado estrategias diversas para formalizar y dirigir los esfuerzos con reglas de operación claras en las que se establecen derechos y obligaciones para los actores, con instrumentos de evaluación, con acuerdos políticos y sociales, por ello México es uno de los dos países de América Latina con mayor grado de institucionalización en su política social (Franco y Székely, 2010). Sin embargo, los avances son insuficientes.

Si bien se ha normalizado la evaluación y la generación de información útil para determinar la calidad de la política social, aún no se utilizan suficientemente estos insumos para modificar el diseño de los programas inconsistentes, ni para valorar la eficiencia social de la política social (Acosta, 2010). Además, a pesar de los esfuerzos por institucionalizar y transparentar los procedimientos financieros y operativos de los programas, aún persisten prácticas clientelares y la utilización político-electoral en algunos de ellos (Barba y Valencia, 2013).

La convergencia de los programas de combate a la pobreza en la SEDESOL no se concretó en el largo plazo, esta dependencia sólo es responsable de 24 programas entre los 278 programas federales destinados al desarrollo social (Narro et al., 2013), persiste una notoria desarticulación en la conducción gubernamental de las estrategias. La fragmentación de la política social es evidente en la falta de coherencia entre programas sociales cada vez más numerosos, el gobierno intenta resolver este problema con estrategias transversales, como la actual Cruzada Nacional Contra el Hambre, y sus predecesoras 100x100 o la estrategia de Microrregiones. Sin embargo, estas maniobras

no logran contrarrestar ni la desarticulación estructural, ni las reglas y rutinas de operación que orientan la acción hacia objetivos particulares (Cejudo y Michel, 2015).

La focalización de la política deja fuera las estrategias de desarrollo rural que estuvieron vigentes en los años ochenta y no tienen ahora ninguna atención, programas de apoyo productivo o empresarial, subsidios generales para los campesinos que antes funcionaron para mantener la productividad de los pequeños productores, etc., existe una evidente desarticulación entre los programas de subsidio a los pobres y los objetivos del desarrollo rural (Escobar, 2000). Esto ha generado un importante descenso en la producción de alimento y grandes dificultades para la subsistencia de campesinos y pequeños propietarios, deteriorando la calidad de vida de la población rural. Lo que conlleva un incesante flujo de migración hacia centros urbanos y hacia Estados Unidos (Vargas-Hernández, 2008)

El dilema sobre la canalización de los esfuerzos que no resuelven el problema de la pobreza y la desigualdad en México ha sido señalado una y otra vez a través de distintas voces, el modelo de política social que se prioriza en México desde hace dos décadas está desvinculado de la política económica y concretamente de la política laboral, especialmente en ámbitos rurales. Deja fuera de atención a un amplio rango de personas moderadamente pobres, que en cualquier momento de crisis familiar o del entorno, pueden caer en pobreza extrema. Existen señales evidentes de la incapacidad del Estado para garantizar la satisfacción de los derechos sociales, pero aún focalizando la tarea en la atención de la pobreza extrema existen muchas dificultades para articular de mejor manera los apoyos diversificados.

Si bien se ha avanzado en la institucionalización y la formalización de los procesos, aún queda mucho por averiguar sobre las prácticas que se mantienen reacias a la coordinación o ancladas en viejos esquemas, es preciso identificarlas y canalizar nuevos esfuerzos para revertirlas y conseguir un modelo de política pública que articule la formalidad de la institución con la informalidad de las prácticas hacia un mismo fin.

4.2.2 Modelo de relación entre gobierno y ciudadanía. Participación instrumental, institucionalizada o de control social.

Con lo expuesto en las secciones anteriores podemos deducir que la participación ciudadana en las políticas públicas, en el modelo vigente de política social, surge en principio por una intención concreta del gobierno central, a finales de los ochenta, para

sustentar una forma de legitimidad política basada en apoyos directos a la población, y que posteriormente se mantiene y consolida por el reconocimiento implícito de la incapacidad del Estado para garantizar la resolución de los problemas de inequidad y pobreza, esto conlleva la implicación de actores diversos en la tarea del gobierno. Cabe destacar que ambas circunstancias entrañan una intencionalidad *top-down* para la incorporación de la participación ciudadana en las políticas, es decir, las instituciones gubernamentales son las que proponen la participación de los actores no gubernamentales en las políticas.

La promoción de la participación de actores sociales ajenos al gobierno en la definición, implementación y evaluación de las políticas, se institucionalizó con fuerza en México en sintonía con la influencia de organismos internacionales, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, que promueven la participación como un ingrediente fundamental de las democracias modernas (Cardozo, 2008). Esta influencia en las políticas sociales de México tiene además una característica implícita innegablemente coercitiva, toda vez que dichos organismos dirigen la reforma del Estado mexicano y participan como fuente de financiación para las políticas de desarrollo social desde la década de los noventa (Bresser, 1998).

El primer mecanismo formal de participación ciudadana en la política social de México fue a través del PRONASOL, cuyo discurso de apertura a la participación ciudadana, con la figura de comités comunitarios, se sustentaba en que era el mecanismo más adecuado para la asignación de presupuestos y prioridades (Franco y Székely, 2010), aunque luego se condicionaran los proyectos a la fidelidad del partido. Lo cierto es que comenzó una práctica, que aún persiste, de incorporar a los ciudadanos a cambio de conseguir legitimidad, antes que por fomentar un modelo participativo de gestión pública.

El problema con esta estrategia instrumentalista de la participación es que encaja con la dinámica de relación mantenida entre gobernantes y gobernados durante décadas, caracterizada por la confrontación cuando se trataba de movimientos populares autónomos o por la subordinación cuando se trataba de organizaciones de sectores populares incorporados formal o informalmente al entonces partido hegemónico (Ziccardi, 2012). Por tanto la participación se asienta en unas bases materiales y culturales que facilitan la reproducción de prácticas clientelares, que restan

confiabilidad a la acción social dirigida desde el gobierno. Y que tampoco es fácil revertir.

La ciudadanización que busca la política social tiene que enfrentar estos esquemas añejos y resolver la interacción confiable con organizaciones regionales para múltiples fines, incluida una política social integral. Desde inicios del siglo se ha insistido en que el problema debe resolverse desde las estructuras municipales, pues son ellas las que conocen las necesidades, las formas de organización y las posibilidades de cada grupo local, aunque el reto es considerable, porque son también ampliamente cuestionadas por ser susceptibles al sesgo político y partidista (Escobar, 2003).

En este sentido la política social ha pretendido instaurar modelos de control social que instan a la participación ciudadana en la supervisión de la gestión de fondos públicos. Para ello existe un esquema formalizado legalmente desde 2008, a través de la publicación de los Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social, de observancia obligatoria para todos los programas federales de desarrollo social.

El problema con este esquema de participación es que se considera por los actores involucrados como un requisito, antes que como una oportunidad para el control al gobierno por parte de los ciudadanos. Las autoridades que mantienen reticencias a ser controladas por la sociedad ponen poco empeño en su promoción. Así planteada la participación es un reconocimiento formal, pero poco efectivo para la defensa de los derechos sociales, y poco apta para reconstruir y ampliar los márgenes de participación ciudadana autónoma (Ramírez, 2000).

Uno de los principales riesgos del diseño institucional de la colaboración ciudadana es la “instrumentalización de la participación” (Maravall, 2003; Ruano de la Fuente, 2010) que se caracteriza por emerger de un espíritu de manipulación, con un sentido justificativo de las decisiones tomadas previamente por el propio gobierno, dotando así de una falsa legitimación a las políticas. La participación sin transferencia de poder se convierte en un ritual sin finalidad clara, que propaga la distancia y desconfianza de los participantes hacia las instituciones.

Alicia Ziccardi explica que existe una gran diferencia entre la participación ciudadana espontánea cuya motivación está arraigada en el compromiso social, y aquella que se promueve por el Estado en un modelo de “participación ciudadana institucionalizada”, en la cual se ciñen de forma subordinada a los instrumentos legales y normativos

diseñados por el Estado, con procedimientos específicos para la elección de representantes, para el funcionamiento de la organización y las reglas para entablar comunicación con las autoridades. (Alvarado, 2010; Ziccardi, 2004)

Existen distintas barreras que impiden que el esquema de participación ciudadana se consolide en una dinámica de control social en este contexto. Enrique Cabrero (2000) expone que en regímenes de transición democrática, con tradición autoritaria y estatista, como el mexicano, los agentes externos al gobierno se enfrentan a una estructura gubernamental impermeable, habituada a definir la agenda de gobierno y elegir e implementar el tipo de políticas a través de procesos altamente endógenos. En este escenario hay pocos actores externos implicados en la hechura y ejecución de las políticas, y es el Estado quien da las acreditaciones para la participación, por lo que escasea la autonomía y lo que germina es la subordinación a la autoridad pública y la réplica del monopolio hermético entre los grupos participantes.

Cabrero nos invita a examinar la participación considerando no sólo las reglas formales establecidas, sino también las reglas simbólicamente adoptadas, en un contexto con referentes culturales particulares, latinos y mestizos, habituados a las relaciones indirectas e intermediadas, con patrones de acción propicios para la reproducción de estructuras clientelares. Considerar que los espacios de decisión suelen ser protocolarios o de ruptura, pero pocas veces de diálogo directo, en cuyo caso los consensos o acuerdos son convenidos en cónclave y en espacios previos a la mesa de diálogo, con alta propensión a la simulación en los foros formales.

A pesar de las dificultades estructurales advertidas para que la participación social fructifique en formas autónomas de control social y consolide un estilo de auténtico consenso entre los actores de una política pública, lo cierto es que la formalidad del esquema de participación en las políticas sociales llegó para quedarse, por lo menos mientras los organismos internacionales, financiadores del desarrollo en México, así lo sigan promoviendo.

Entre tanto, es conveniente desvelar cuáles son las rutinas informales que promueven realmente una dinámica de participación activa y consensual y cuáles se enquistan en las prácticas de simulación, clientelismo o subordinación, no sólo por el principio acusatorio de malas prácticas gubernamentales que deterioran la calidad de la democracia con un ánimo y carácter prescriptivo, sino por la improrrogable tarea de comprender las dinámicas de actores gubernamentales y ciudadanos, en una realidad

como la mexicana, que se encuentra en un proceso de aprendizaje político y enfrenta trayectorias históricas particulares en un entorno de reciente inscripción en la tradición de alternancia política. Un país que construye un proceso democrático en condiciones únicas, donde los actores que participan en las políticas públicas contribuyen a través de sus actos, rutinas y procesos, a la consolidación o transformación de las instituciones de un sistema con características distintas a los modelos occidentales tradicionales.

Capítulo 5. Éxodo migratorio y sus implicaciones: Redes, remesas y el Programa 3x1 para migrantes

La contención de las fronteras altera las fronteras, las relaciones transfronterizas y el tratamiento de los flujos migratorios que ocurren en ellas, convirtiendo el escenario en tensiones y contradicciones. La contención de la migración irregular, desde perspectivas de seguridad, sin que se tomen las medidas para regularla y ordenar el mercado laboral resulta en una población que tendencialmente aumenta en tamaño, pero bajo condiciones de persecución, de inseguridad, de discriminación y de explotación en sus condiciones de trabajo.
(Sin Fronteras, 2008)

Introducción.

En el capítulo anterior dimos cuenta de que la incorporación de actores no gubernamentales en las políticas de desarrollo social tienen un componente histórico, institucional-gubernamental anclado en relaciones clientelares que sustentaron por décadas un sistema presidencialista. La inercia del pasado dificulta la consolidación de formas autónomas de participación ciudadana y control social. El escenario se vislumbra complicado para la participación ciudadana en las políticas públicas en el territorio nacional.

La complejidad identificada en el modelo de participación ciudadana en las políticas sociales se enfrenta a un reto aún mayor en la propuesta del Programa 3x1 para migrantes. Toda vez que el diseño de participación está dirigido a los colectivos de la diáspora establecidos en Estados Unidos, esta peculiar característica de intervención público-privada, que sobrepasa las fronteras, ha sido interpretada como un fenómeno que desafía el concepto tradicional de ciudadanía, con un componente “transnacional”.

En el presente capítulo ahondamos en el fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos, como contexto imprescindible para advertir la influencia de los colectivos de la diáspora mexicana en las localidades de origen. Iniciamos con una breve relatoría de la consolidación de la dinámica migratoria como un proceso que escapa a la simple relación de oferta y demanda de empleo entre países. Damos cuenta de las principales teorías sobre las razones y los efectos que comporta el fenómeno en los países de origen y destino, perspectivas que suelen valorar las remesas que envían los emigrantes como un instrumento para el desarrollo.

Abordamos el proceso de asociación de los migrantes en el país vecino que conlleva un reconocimiento de su potencial como actor social, con intereses colectivos y capacidad

de influencia en ambos países. Revisamos también la respuesta del gobierno mexicano al reto que representa la emigración en el despoblamiento y el exilio de la fuerza laboral en las zonas marginadas del país, así como los esfuerzos evidentes que se han realizado de las últimas dos décadas para canalizar las remesas hacia el fomento al desarrollo en la zonas de expulsión migratoria, que forman parte sustancial de la creación del Programa que analizamos.

5.1 Éxodo migratorio de México hacia Estados Unidos.

5.1.1 Dinámicas migratorias. Un siglo de viajes.

México se enfrenta a una intensa dinámica de emigración, con cerca de doce millones de mexicanos viviendo fuera del territorio. Según datos del Banco Mundial es el país con el mayor número de emigrantes en el mundo, seguido de India (11.4), Federación Rusa (11.1) China (8.3) y Ucrania (6.4). El largo historial de la migración de mexicanos hacia el país vecino del norte se documenta desde finales del siglo XIX. Su origen se relaciona con la conexión de las vías férreas en 1883, fenómeno que dio inicio a un proceso incesante de desplazamientos de sur a norte, ligado a las necesidades del mercado laboral en Estados Unidos, en el cual los mexicanos eran considerados mano de obra barata y necesaria. El siglo de flujos migratorios de México a Estados Unidos puede entenderse a partir de tres premisas: historicidad, vecindad y masividad (Durand, 2012).

La demanda de trabajadores mexicanos para el ámbito agrícola y ferroviario fue primordial entre 1942 y 1964, período durante el cual se desplegó un programa de contratos temporales y cíclicos para trabajadores, en el que se estima participaron más de cuatro millones de personas⁷¹. Una vez concluido el programa los flujos disminuyeron pero no cesaron.

Las migraciones continuaron como un fenómeno de origen rural, compuesto predominantemente por hombres sin documentación acreditada para trabajar o residir en el país de destino, con intenciones de retorno en el corto y mediano plazo. Los principales objetivos del éxodo coincidían con aspiraciones laborales, ligadas a proyectos de inversión concretos (construir una vivienda, comprar un terreno, pagar un

⁷¹ El número de trabajadores mexicanos que se acogieron al Programa Bracero se estima entre 4 y 5 millones. Cfr. www.braceroarchive.org, www.farmworkers.org.

préstamo, etc.) que una vez alcanzados motivaban el regreso al lugar de origen, dando paso a la configuración de un flujo constante de migración indocumentada que había encontrado nichos laborales donde podían trabajar sin ser perseguidos, y sin la necesidad de integrarse en Estados Unidos (Durand y Arias, 2014). La relativa facilidad para cruzar libremente por los 3,000 km de frontera entre ambos países ofrecía la posibilidad de volver al terruño periódicamente⁷².

A finales de los años setenta ocurre una modificación en la permanencia de los mexicanos en Estados Unidos, con flujos de retorno menos frecuentes, el número de mexicanos residentes en el país vecino del norte comienza a ser notable⁷³. En 1986 se promulga la Ley de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA: Immigration Reform and Control Act), mejor conocida como Ley Simpson-Rodino, que concedió amnistía a 3,2 millones de inmigrantes en situación irregular, de los cuales 2,3 eran mexicanos (Durand, 2014), permitiendo a los trabajadores recién documentados abandonar las labores más precarias en el campo para diversificar sus posibilidades e incluso emprender negocios como empresarios.

La regularización de la condición legal de millones de mexicanos radicados en Estados Unidos facilitó un nuevo fenómeno migratorio por reunificación familiar, proceso al que se acogieron alrededor de un millón de personas más (Riosmena, 2009). No obstante, fue también el inicio de una política mucho más restrictiva para los incesantes flujos migratorios. Entonces se advierte una connotación negativa a los extranjeros en situación legal irregular (Massey, Durand y Malone, 2009) y se emprenden grandes esfuerzos para limitar la circulación de personas.

Con la vigilancia continua de las fronteras, a partir de 1993, los riesgos y costos del cruce entre países de forma indocumentada aumentaron, sin embargo, la probabilidad de emigrar no disminuyó. A mediados de los años noventa comenzó la construcción de una extensa valla en la frontera de México y Estados Unidos, y después del 2001 se

⁷² La vigilancia extrema de la frontera comenzó en 1986 y se instaló definitivamente como una política ininterrumpida a partir de 1993.

⁷³ El número de mexicanos radicados en Estados Unidos en 1970 se estimó en 900,000 personas, cfr. Gaspar, Olvera (2012) "Migración México Estados Unidos en Cifras (1990-2011)" en *Migración y Desarrollo*, Vol. 10, número 18, pp. 101-138. No obstante, según datos de Jorge Durand (2012). El número de mexicanos en Estados Unidos en 1926 representaba el 10% de la población, y sigue representando la misma proporción en la actualidad.

militarizó la custodia de los límites geográficos, la percepción negativa de la inmigración irregular desató una campaña anti inmigrante en el interior del país⁷⁴.

Durante el siglo XX el flujo de migración internacional de mexicanos hacia el país vecino del norte continuó sin menguar por las restricciones en la frontera⁷⁵, y se incrementó constantemente hasta 2008, cuando se percibe un cese en el flujo migratorio irregular (Durand, 2014). Según el Censo de Estados Unidos 2010⁷⁶, fueron 31'798,258 personas las que se identificaron con un origen mexicano. Se estima que doce millones de ellos nacieron en México y se han incorporado al campo laboral de Estados Unidos en los últimos quince años.

5.1.2 Perspectivas sobre el éxodo de mexicanos hacia el norte

El Consejo Nacional de Población (CONAPO) identifica cinco factores que potencian la migración internacional a Estados Unidos a) el intenso crecimiento demográfico de la población económicamente activa en México y la dinámica insuficiente de trabajo en la economía nacional, b) la demanda de mano de obra barata en los sectores agrícola, industrial, construcción y servicios en Estados Unidos, c) el considerable diferencial salarial en ambas economías, d) la tradición migratoria hacia el vecino del norte que data desde el siglo XIX y e) el amplio rango de población mexicana en pobreza, con escasa profesionalización y especialización para el trabajo (Zúñiga, Leite, y Nava, 2004).

La orientación más común es la de explicar la migración de mexicanos al país vecino por sus raíces económicas, como un proceso de demanda (atracción) y oferta (expulsión), no obstante, diversos estudios advierten que este proceso no debe ser visto exclusivamente como una reacción natural de las diferencias entre ingresos y condiciones de trabajo en espacios geográficos diferentes. Según Portes y Bach (1985) los flujos migratorios son fenómenos que revelan un sistema económico imperante, son

⁷⁴ Los costos y riesgos asociados con el cruce aumentaron. El endurecimiento en la frontera contribuyó a consolidar una compleja red de operadores que ofrecen traslados entre localidades concretas, incluyendo transporte y albergue entre localidades. Los cruces se cambiaron a zonas remotas y peligrosas. Organizaciones criminales se interesan por este tipo de traslados (Riosmena, 2009).

⁷⁵ El corredor migratorio México-EEUU pasó del segundo lugar en 1990, al primer lugar en número de migrantes en 2013, superando por aproximadamente 4 veces al segundo (Rusia-Ucrania), colocándolo como el corredor migratorio más importante en la historia reciente. Según el Anuario de Migración y Remesas. México 2015. Secretaría de Gobernación/CONAPO y Fundación BBVA Bancomer.

⁷⁶ United States Census 2010: "Personas de origen mexicano" se refiere a las personas que reportaron su origen como mexicano, no hace diferencia entre hijos de mexicanos que identifican su origen con el mismo de sus padres, aunque hubiesen nacido en Estados Unidos.

la respuesta a la motivación de una potencia o empresa colonial, que promueve la movilidad de población hacia actividades laborales que conducen a la acumulación de capital en economías centrales, por la posibilidad de aprovechamiento de mano de obra con menos derechos que la nativa.

Son muchos los especialistas en la migración México-Estados Unidos que señalan que las lógicas del éxodo constante de personas sobrepasan la simple demanda de empleo y mano de obra⁷⁷, la trama migratoria es un sistema complejo (Massey et al., 2009), un proceso, una tradición, cuya dinámica no se limita exclusivamente a la oferta y demanda de fuerza laboral. (Durand, 2014; Zúñiga, Arroyo, Escobar, y Verduzco, 2006)

Agustín Escobar y Eric Janssen enfatizan que los flujos de trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos, especialmente vigorosos desde los años cuarenta hasta los noventa del siglo pasado, obedecen también a diversas razones en el origen, como las crisis económicas mexicanas de 1982 y 1995, la reforma rural que comenzó a implantarse desde 1990 y condujo al deterioro de la producción y el ingreso entre los campesinos; la sustitución de los subsidios generales y los precios de garantía en la agricultura, a favor del libre mercado; así como el estancamiento del salario real entre 1996 y 2000. Aunado a lo anterior, los numerosos desplazamientos hacia el país vecino generaron la creación de redes sociales migratorias que facilitan la migración posterior a otros miembros de la comunidad mexicana, proporcionando a los interesados mejor información sobre el mercado de trabajo de Estados Unidos y aportando los recursos en dólares para sufragar el costo de la migración indocumentada (Escobar y Janssen, 2006).

En los últimos años han surgido teorías que reconocen que el proceso migratorio genera por sí mismo una dinámica, mucho más compleja que la oferta y demanda laboral, entendiendo que las condiciones y los factores que disparan movimientos migratorios son distintos, por ejemplo, de aquellos que explican su permanencia. Uno de los grandes aportes teóricos recientes es diferenciar el estudio de los flujos migratorios y deslindarlos del estudio del origen de la migración, para ello ha sido relevante reconocer la acción de las instituciones sociales, como las redes sociales, la comunidad y la

⁷⁷ Massey et. al., (2009:19) identifican que a partir del trabajo de Immanuel Wallerstein (1974), otros teóricos (citan a Portes y Walton, 1981; Petras, 1981; Castells, 1989; Sassen, 1988, 1991; Morawska, 1990) desligan el origen de la migración internacional de las decisiones de los individuos, en términos instrumentalistas, y los vinculan con la estructura de los mercados globales, cuya línea de razonamiento es la teoría de los sistemas mundiales.

familia, que manifiestan una agencia propia y que altera fundamentalmente los riesgos, los niveles de información y los costos de la migración (Escobar, 2008: 2).

Las redes visibilizan una nueva configuración de un espacio entre origen y destino por el que transitan personas, bienes, ideas, valores políticos y culturales, que alteran la soberanía de los estados y generan múltiples cambios socioeconómicos a nivel internacional (Aboussi, 2014). Los territorios nacionales ya no son la única base de las relaciones sociales, están rebasadas por las redes de actores (Sassen, 2002).

Los estudios sobre los vínculos económicos y sociales en torno al fenómeno migratorio han constatado que conforme dos economías se vuelven más integradas, el volumen de la migración entre ellas tiende a crecer, no sólo por las propias características de interdependencia económica, sino también por los lazos entre regiones emisoras y receptoras, el desarrollo de redes sociales y familiares y los mecanismos de reclutamiento activo que se replican y consolidan (Tuirán, 2002). Asumir que la migración tiene implicaciones decisivas para el desarrollo económico y social tanto en el lugar de destino, como en el origen, le confiere a dicho fenómeno mayor trascendencia en el interés de las naciones.

Ampliar la perspectiva del fenómeno migratorio hacia una concepción integral, entendiéndolo como un proceso ha conducido el surgimiento de una corriente teórica que se enfoca a analizar las implicaciones de la partida, el impacto de las remesas, el efecto de las relaciones sociales transnacionales y las consecuencias del retorno de los migrantes, todo ello en la transformación de las sociedades de origen, lo que converge con una perspectiva teórica que relaciona la migración con el desarrollo.

5.1.3 Paradigma de Migración y Desarrollo

El nexo de la migración con el desarrollo se refiere a los múltiples efectos que pueden tener las migraciones sobre el desarrollo en el país de origen y como consecuencia los efectos que tiene el desarrollo en la migración (Aboussi, 2014). Esta proposición se fundamenta en la interpretación economicista del fenómeno que supone que la migración alivia la presión demográfica sobre los mercados laborales saturados en origen, genera flujos de remesas, que contribuyen al consumo y catalizan un mayor desarrollo en el lugar de origen y como consecuencia secundaria, el desarrollo conlleva una disminución en el flujo migratorio.

“Las remesas conformarían una especie de capital económico, el cual junto a otros capitales sociales vinculados a la migración (redes familiares, trabajo familiar y comunitario y organizaciones de migrantes, entre otros), constituirían recursos privilegiados para las comunidades que podrían contribuir a superar las condiciones de vulnerabilidad social y precariedad económica, aún cuando las condiciones del entorno estructural en el que viven no les sean favorables” (Canales, 2009: 52).

Esta visión ha sido acogida y promovida con entusiasmo desde inicios del siglo XXI por algunos organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, haciendo hincapié en que el flujo creciente de dinero enviado por los migrantes puede convertirse en instrumento o motor del desarrollo en los lugares donde proviene la migración (Delgado et al., 2010; Pécout, 2015). En el entendimiento de este vínculo, algunos países de origen han considerado a las personas migrantes como un agente impulsor del desarrollo, héroes con quienes es preciso mantener una relación de cordialidad para garantizar las transferencias de remesas.

En México la versión del desarrollo conseguido con el flujo migratorio se nutrió desde finales de los ochenta, con la constatación empírica de ciertos casos en que las remesas habían favorecido el desarrollo local, la constitución de empresas y la formación de negocios. Los casos de éxito, acompañados por los millones de dólares que entran al país por concepto de remesas⁷⁸, se convertirían en el refuerzo del postulado convencional que prometía el desarrollo en las zonas de expulsión migratoria con la reinversión de las remesas en infraestructura y actividades productivas (Durand, 1994; Tuirán, 2002).

Sin embargo, la versión optimista de la relación lineal entre migración y desarrollo se enfrenta a numerosas controversias⁷⁹. Los cuestionamientos moderados destacan la sobredimensión del vínculo lineal y automático remesas-desarrollo, toda vez que el impacto de las remesas debe valorarse según sus usos en diversos contextos socioeconómicos (Durand, 2007), de los cuales dependen sus efectos multiplicadores

⁷⁸ En 2015 el Banco Mundial registró un ingreso de 24mil 791 millones de dólares en remesas de Estados Unidos hacia México, cantidad que superó los ingresos por venta de petróleo, la principal fuente de divisas del país. www.banxico.gob.mx, consultado en mayo de 2016.

⁷⁹ Delgado et al., mencionan entre los críticos del vínculo lineal de migración y desarrollo a la Red Internacional de Migración y Desarrollo (RIMD), Institutet för Forskning om Migration, Etnicitet och Samhälle (REMESO) en Suecia, International Migration Institute (IMI) de la Universidad de Oxford, Center for Migration and Development (CMD) de la Universidad de Princeton y Scalabrini International Migration Network (SIMN).

sobre las economías locales. Las críticas suelen resaltar que las remesas crean desigualdad, generan inflación, forjan dependencia y reproducen el sistema migratorio (Arroyo y Berúmen, 2009; Escobar, 2008b).

Algunas posturas más radicales sostienen que vincular la migración con sus consecuencias hacia el desarrollo y desligarla de sus causas oculta las desventajas del contexto de origen –cuando la emigración es forzada por el desempleo, la inseguridad, la violencia y la insustentabilidad-, el enfoque en el desarrollo conseguido a expensas de las remesas encubre que los flujos migratorios comportan una tendencia al despoblamiento y abandono de actividades productivas en las zonas de fuerte migración (Delgado y Márquez, 2005), generando como consecuencia un desempleo estructural, deteriorando las bases para el desarrollo local y regional (García, 2012). Las críticas más severas al binomio migración y desarrollo se relacionan con la desconexión entre la agenda del desarrollo y el compromiso con los derechos de los migrantes.

Otros autores críticos cambian el punto de vista de la perspectiva convencional y argumentan que si bien existe una importante contribución de los migrantes al desarrollo, los más beneficiados son los países de destino, que cuentan con contingentes de trabajadores baratos, flexibles y desorganizados, con lo que se desvela el papel de los migrantes en la dinámica de acumulación de capital a nivel mundial. En dicho sentido, el desarrollo procedente de la migración contribuye a la reproducción de las diferencias entre países desarrollados y subdesarrollados (Márquez-Covarrubias, 2010; Márquez y Delgado, 2012).

En la investigación antropológica y sociológica del fenómeno migratorio que ocurre entre México y Estados Unidos se ha documentado de forma abundante que la mayoría de las remesas que envían los migrantes mexicanos provienen de ingresos salariales de trabajadores que combinan una inserción laboral de alta vulnerabilidad y precariedad en Estados Unidos, y si bien han contribuido a mejorar la calidad de vida de los hogares, esto no se debe a que constituyen un remanente salarial, sino a que estos hogares no percibían ingresos económicos fijos antes del éxodo de algún miembro del hogar, las remesas constituyen en esencia un fondo salarial (Canales, 2006; Escobar y Janssen, 2005).

El principal destino de los recursos que envían los emigrados a los hogares en México es el consumo familiar básico: educación, vestido, vivienda y el pago de deudas (Canales, 2006; Soto, 2006), sólo una proporción que oscila entre el 10 y 15% de los

recursos recibidos por remesas es potencialmente dedicado al ahorro o la inversión productiva (Tuirán, 2002) es decir, que componen principalmente un ingreso para el consumo cotidiano y el sostenimiento familiar, y reproducen, no desestimulan, el sistema migratorio como estrategia de supervivencia.

El estudio de los efectos de las remesas origina por tanto diversos enfoques, por un lado se destaca su importancia para la sobrevivencia de las familias y su potencialidad para inyectar recursos y reactivar el potencial económico de las regiones, y por otro se discute la adhesión y dependencia de los caudales migratorios en las zonas de expulsión, y se cuestiona su eficiencia en la superación de las condiciones de pobreza de los hogares frente a entornos locales adversos (Arroyo y Berúmen, 2009; Escobar, 2008b).

5.2 Enfoque de la política pública mexicana ante el reto del éxodo migratorio

El éxodo migratorio de mexicanos no ha conquistado en la agenda gubernamental un interés en proporción adecuada con la magnitud del fenómeno. No obstante la extensa tradición de circuitos migratorios de mexicanos hacia Estados Unidos, México se ha reconocido como una nación de emigración hasta inicios del presente siglo XXI, después de constatar que alrededor del 18% de su fuerza de trabajo se encuentra en el extranjero y que pierde la mitad del crecimiento anual de su fuerza laboral en la migración (Escobar, 2008a).

El único antecedente de política pública en el siglo pasado que estuvo enfocado en atender el flujo de fuerza laboral que se movilizaba a través de las fronteras, se remonta al Programa Bracero para la contratación de trabajadores temporales agrícolas que estuvo vigente de 1942 a 1964, y que involucró a ambos países. Una vez concluido dicho programa por disposición de Estados Unidos, las autoridades en México intentaron sin éxito negociar su ampliación entre 1960 y 1970, en el año 2000 se intentó invocar al espíritu de coordinación binacional que lo nutría, y se aspiró a negociar un tratado equivalente, sin conseguirlo.

Ante la imposibilidad de ampliar por más tiempo el programa que regulaba los flujos migratorios con fines laborales, a mediados de los años sesenta se adoptó una política omisa de “no política”⁸⁰ que dejó suspendida la intervención en la regulación o atención

⁸⁰ El término de la política migratoria de “no política” fue acuñado en 1988 por Manuel García en: García y Griego, M. y M. Vereas, eds., *México y EU frente a la migración de los indocumentados*. México: UNAM/Miguel Ángel Porrúa.

del sistema migratorio informal que se estandarizaba (ante la demanda estructural que ejerce la economía de Estados Unidos sobre mano de obra, que en México tiene una oferta abundante), con el imaginario de que había un cierto balance o equilibrio. La migración se consideraba como una válvula de escape a las presiones económicas y al déficit de oportunidades laborales (Alba, 2006; Castillo, 2010; Durand, 2014; Fernández, García, Clariond, y Vila, 2007).

La política de México se enfocó entonces a proporcionar protección consular a los mexicanos en Estados Unidos exclusivamente, “sin cuestionar los procesos legales estadounidenses ni fomentar la movilización política de la comunidad migrante, no organizar actividades de cabildeo y no participar en discusiones sobre las leyes migratorias de Estados Unidos” (Délano, 2006: 145).

La pasividad de la atención política al flujo migratorio dependía en gran medida del reconocimiento binacional de las ventajas mutuas. El estado de inmovilidad y calma relativa duró poco, en los años ochenta la percepción en Estados Unidos hacia la admisión de flujos migratorios dio un giro con la promulgación de la Ley sobre Reforma y control de la Inmigración, en 1986⁸¹. No obstante, en México la posición sobre el problema migratorio no cambió de forma perceptible, se seguía considerando como un fenómeno inevitable, y no se hizo tampoco ningún intento significativo para revertir las condiciones económicas y sociales que propiciaban la emigración. La política de desarrollo de los ochenta excluyó entre sus prioridades el fenómeno migratorio (Alba, 2009).

En 1988, en el contexto de la contienda electoral, los mexicanos organizados en Estados Unidos dieron muestra de su influencia en la política nacional de México, esta visibilidad política, aunada a la visibilidad económica por el monto de las remesas -que para 1980 ya equiparaba los ingresos en el país por turismo-, devino en el

⁸¹ Las políticas restrictivas que impulsó Estados Unidos a partir de entonces no disminuyeron los flujos, ni resolvieron la problemática de la migración irregular, por el contrario “dieron pie al surgimiento de un mercado negro de mano de obra mexicana, disminuyeron los ingresos de los residentes legales, incrementaron la desigualdad en los ingresos de los trabajadores, y empeoraron las condiciones de los mercados de trabajo en Estados Unidos. Al mismo tiempo, reorientaron los movimientos migratorios de ciclo estacional y circular hacia un asentamiento definitivo y transformaron radicalmente la migración mexicana, que dejó de ser un fenómeno regional, que afectaba un puñado de estados en Estados Unidos, para convertirla en un movimiento social de amplias proporciones que afecta todas las regiones del país. La desafortunada intervención de las autoridades estadounidenses en la trama migratoria es un ejemplo para libro de texto, que ilustra cómo unas políticas mal concebidas pueden, no sólo fracasar en su propósito inicial, sino también dar paso a una cantidad de consecuencias no buscadas ni deseadas” (Massey, Durand, y Malone, 2009:9)

reconocimiento de la necesidad de desarrollar una estrategia de largo plazo para administrar la relación con las comunidades mexicanas en el exterior (Délano, 2006). A partir de entonces se ampliaron las oficinas consulares de México en Estados Unidos, y se establecieron varios programas de atención a la población migrante, para la seguridad fronteriza (Grupos Beta y Programa Paisano), la protección y asistencia (Ampliando en México el Programa Uresa-Ruresa) y de fortalecimiento a los lazos identitarios en el destino (Programa de Atención a la Comunidad Mexicana en el Exterior-PCME) (Castillo, 2010).

El Programa de Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME) tenía por objetivo promover la vinculación de la diáspora con el país, promover las tradiciones mexicanas en beneficio de la imagen positiva de México y concentrar a los paisanos través de la promoción de clubes en función de su comunidad (municipio o pueblo), asociados entre sí en federaciones según la pertenencia a una misma demarcación estatal⁸². La estrategia dio como resultado la consolidación de una estructura organizativa de los mexicanos en clubes y federaciones, que se consolidaron como el modelo organizativo más recurrido (Escala-Rabadán, 2005).

Además de retomar el contacto con la diáspora México institucionaliza el diálogo migratorio con Estados Unidos, de manera protocolaria por medio de consultas, memorandos de entendimiento, mecanismos de enlace fronterizo e intercambio de información. El tema migratorio adquirió un grado de importancia mayor con el objeto de planear y administrar los servicios migratorios en la lógica de la integración de México al TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), que entró en vigor en 1994.

A mediados de los noventa el gobierno de México cambió la tradicional postura de no expresar ninguna opinión sobre las legislaciones estadounidenses y se opuso al discurso anti-inmigrante que discriminaba a los mexicanos en Estados Unidos en la Reforma de la Ley Antiinmigrante 187. Otros cambios importantes fueron las reformas para garantizar el derecho al voto de los mexicanos en el exterior, en vigor a partir de 1996, y la promulgación de la nueva Ley de Nacionalidad en 1998, que preserva la nacionalidad mexicana de los naturalizados en Estados Unidos.

⁸² Esta labor sigue realizándose por el Instituto de los Mexicanos en el Exterior Cfr. www.ime.gob.mx

A finales de la década el discurso había cambiado completamente, con la adopción del paradigma de la migración como una palanca del desarrollo se transitó del mutismo de los años setenta y ochenta a una sobrevaloración por la trascendencia de las remesas, revalorizando a los migrantes como actores clave, incluso como héroes, para mitigar la pobreza en el origen (Durand, 2007).

En los inicios del siglo XXI la agenda de la política mexicana incorpora de forma explícita atender el problema de los flujos migratorios proponiendo un acuerdo migratorio que, entre otras pretensiones⁸³, aspiraba a regularizar la legalidad de los flujos de trabajadores. Las esperanzas para el acuerdo se frustraron con los atentados terroristas de 2001. A partir de ese momento la política restrictiva de Estados Unidos hacia la regularización de los flujos de migración laboral ha sido irreversible. En 2006 se aprobó en Estados Unidos una reforma migratoria que permitía la regularización de varios millones de mexicanos que viven en Estados Unidos sin documentos, creaba un programa de trabajo temporal, pero también autorizó el incremento en la vigilancia de las fronteras y la edificación de vallas y muros entre ambos territorios⁸⁴ (Velázquez y Schiavon, 2012). Atender el problema migratorio pasó a segundo término con la emergencia de la cuestión de seguridad en las fronteras entre ambos países.

El gobierno de México desde entonces ha mantenido su política de atención al problema migratorio limitada al acercamiento con la diáspora, a través de diversas acciones y programas que atienden problemas puntuales, como señalan Raúl Delgado y Humberto Márquez (Delgado y Márquez, 2005: 15):

“Lejos de atender una estrategia de desarrollo, las políticas migratorias en México siguen una lógica adaptativa a través de programas inconexos y abocados a cubrir aspectos parciales relacionados con los efectos de la migración. La pretensión básica del Estado ha sido garantizar que la migración cumpla pasivamente su funcionalidad en relación con el equilibrio macroeconómico y la estabilidad social”

Delgado y Márquez presentan una revisión de los programas de política pública vigentes para la gestión del problema migratorio, agregados en seis categorías:

⁸³ Entre las pretensiones del acuerdo, la llamada *enchilada completa*, contenía: la regularización de trabajadores indocumentados que se encontraban en Estados Unidos; aumentar el número de visados para los mexicanos; ampliación de los programas de trabajadores temporales; aumentar la seguridad fronteriza; ejecutar iniciativas de desarrollo dirigidas a las zonas de alta migración; y el fortalecimiento de la economía mexicana con el fin de reducir las presiones que causan la migración (Castillo, 2010; Leite y Giorguli, 2009b; Márquez Covarrubias, 2012).

⁸⁴ En 2016, el 33% de la frontera entre ambos países está dividida por vallas y muros.

- 1- Medidas de protección para los derechos humanos de los migrantes y atención consular (Grupos Beta, Programa Paisano, la matrícula consular como identificación)
2. Fortalecimiento de la identidad de comunidad mexicana, a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME)
3. Promoción de los derechos ciudadanos en el ámbito binacional (conservar la nacionalidad mexicana), ejercicio del voto en el extranjero (aun con limitaciones).
4. Desarrollo social de sus comunidades de origen, particularmente a través del Programa 3x1 para migrantes, que promueve a su vez la organización binacional.
5. Reducción de los costos de transferencia y uso financiero de las remesas.
6. Inversión de remesas, a través del Programa Invierte en México.

Los programas enunciados no son de ninguna manera exhaustivos en la atención al problema migratorio, se limitan a ciertas garantías sobre los derechos elementales de los mexicanos en Estados Unidos: a la identidad y a ejercer el voto. Estas acciones apenas atienden las causas del éxodo migratorio, a través del desarrollo de las comunidades de origen; y es notorio que la mitad de las seis categorías se enfocan a la transferencia de remesas: menos costosas, productivas y colectivas para canalizarlas al fomento del desarrollo en sus comunidades.

Las limitaciones en la calidad de la respuesta gubernamental al desafío económico y productivo del remanente laboral en el país de origen, y las frágiles condiciones de la incorporación de los emigrantes laborales en el destino, son evidentes y siguen como temas pendientes en la agenda gubernamental.

Hasta ahora hemos profundizado en el enfoque del Estado sobre la política y las políticas públicas para atender las causas, procesos y consecuencias de la migración enfocándonos exclusivamente al gobierno federal, toda vez que es la instancia responsable en primer lugar, de la legislación, gestión y atención del problema. Sin embargo es importante señalar que, dada la trascendencia demográfica, económica, política, social y cultural del fenómeno migratorio, algunos gobiernos estatales y municipales también se vieron dispuestos a ofrecer algún tipo de respuesta a dicha problemática en distintos momentos durante el último siglo (Fernández et al., 2007), generalmente a través de acciones dirigidas a mantener contacto con la diáspora, factible por el interés de los emigrantes que mantienen vínculos familiares e identitarios

con el origen. Algunas iniciativas nacionales son la réplica de estrategias locales que se consideraron exitosas o ejemplares, como sucedió en esencia con el Programa 3x1 para migrantes.

Ahora bien, es importante reconocer que la visibilidad que ha obtenido el problema migratorio se genera en gran medida por el propio ímpetu de la comunidad migrante, por su empeño en conseguir la atención a sus demandas. La evolución y maduración de las redes de migración y la conformación de colectivos organizados con capacidad representativa, que ejercen presión colectiva, que concurren con la receptividad de determinadas coyunturas políticas y la disposición de actores concretos, líderes políticos, que hacen posible la sinergia.

5.3 Los colectivos migrantes y su influencia en la formulación del Programa 3x1 para migrantes

5.3.1 Clubes de migrantes en Estados Unidos y su vínculo con la comunidad

La trayectoria de las organizaciones de mexicanos en Estados Unidos⁸⁵ es tan centenaria como la propia dinámica migratoria hacia el país vecino. Las primeras colectividades de mexicanos organizadas en torno a fines concretos y compartidos datan de los años veinte, formadas a raíz de la depresión de Estados Unidos en 1921, con fines solidarios de asistencia y apoyo entre connacionales para enfrentar las penurias del desempleo, la discriminación y la vulnerabilidad.

Con fondos conjuntos afrontaban gastos extraordinarios por adversidades, tales como donativos para enfrentar una enfermedad o repatriación de cuerpos; pero a su vez patrocinaban eventos festivos para preservar las tradiciones mexicanas, reforzando su identidad y pertenencia colectiva. En algunos casos la colaboración trascendió las actividades en el lugar de destino y enviaron donaciones a algunas comunidades en México afectadas por desastres naturales (Lanly y Valenzuela, 2004; Rivera, Bada, y Escala, 2005; Sada, 2006)⁸⁶.

⁸⁵ En Estados Unidos se denomina a estos colectivos *Hometown Associations* (HTAS) dado que son organizaciones asociadas en función de su lugar de origen.

⁸⁶ Después de la crisis de los veinte la incidencia de los primeros colectivos disminuyó (algunos autores lo explican por la cantidad de repatriaciones que se sucedieron en los años treinta) Alexandra Délano (2006) cita el cálculo entre 350,000 y 600,000 mexicanos que fueron repatriados a México en este periodo, aunque no existe un registro oficial del número de repatriaciones durante la época de la Depresión.

Destaca en este caso que las organizaciones de mexicanos en el exterior ocurren al margen de las estructuras de oportunidad del país receptor, y emergen precisamente a raíz del entorno hostil en el que se insertan, reforzando su identificación de colectivo minoritario. Los migrantes se aferran a sus recuerdos, deseos, derechos y deberes con las comunidades de origen, participan a la distancia financiando actividades económicas, religiosas o culturales en las que se hacen presentes a pesar de la distancia, se implican, y con su actuación transnacional en los asuntos del pueblo controvierten el concepto tradicional de ciudadanía, en este caso desvinculada de un territorio.

Las asociaciones de colectivos mexicanos se fortalecen en los años ochenta, conforman una compleja estructura con diversos enfoques e intereses: religiosos, políticos, deportivos y de promoción cultural, entre otros; fundamentalmente vinculados en torno a la característica compartida del origen mexicano, la familia, el pueblo, la comunidad o la etnia, y generalmente motivados por un sentido solidario que pronto exhibe repercusiones en las comunidades de México. Muchos de estos grupos se preocupan por los problemas públicos de su terruño como mecanismo para mantener vigentes sus vínculos de pertenencia. Es frecuente que canalicen información, bienes o recursos colectivos a través de sus familiares en el pueblo, o bien a través de actores locales en quienes depositan su confianza: sacerdotes, profesores, o autoridades municipales.

A principios de los años noventa diversas organizaciones, especialmente en los estados de larga tradición migratoria, protagonizan experiencias de vinculación, negociación e intervención con las autoridades municipales y estatales en México. El diálogo de la diáspora con las autoridades en México se prolonga hacia el gobierno federal a partir del Programa de Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME), que inicia en 1990 y se consolida como un canal institucional para la constitución y conformación de las organizaciones (Escala-Rabadán, 2014). Esta vía institucional, que no depende ya de la buena voluntad de las autoridades locales en México para generar un diálogo y el reconocimiento de sus intereses, sino que emerge de una política pública que promueve una fórmula para fortalecer los vínculos entre connacionales, les otorga visibilidad, reconocimiento y formalidad, lo que conlleva nuevas posibilidades de reconocimiento ante las autoridades estatales y municipales en el origen, y ante las instituciones en el destino.

A partir de la implantación del PCME el número de clubes se incrementó considerablemente, en 1995 la Secretaría de relaciones Exteriores tenía registrados 263

clubes, para el año 2003 ya eran 623 los clubes registrados (Lanly y Valenzuela, 2004). En 2015 el Instituto de Mexicanos en el exterior cuenta un registro de 1526 clubes de oriundos mexicanos radicados en Estados Unidos y 122 clubes adicionales conformados por “mexico-americanos”⁸⁷.

El crecimiento del número de organizaciones no sólo se explica por la política de acercamiento del gobierno mexicano con la diáspora, aunque ha sido significativa la existencia de una vía de formalización, el incremento también se explica por la propia dinámica de la trayectoria migratoria, los procesos de asentamiento y reunificación familiar, el impulso de las federaciones de migrantes que alientan a los connacionales a conformarse en clubes y apuntarse en sus filas, pero también a la diversificación y transformación de los grupos que se dividen por la dispersión de sus intereses (Zamudio, 2009), o a la configuración de organizaciones que responden a objetivos concretos a corto plazo, como la financiación de una obra a través del Programa 3x1 para migrantes (García y Padilla, 2012)⁸⁸, y que una vez conseguidos no renuevan un interés común, por lo que se disocian y no llegan a consolidarse como organización permanente.

La intensidad con la que se reproduce la forma asociativa de los mexicanos en “clubes de oriundos” establecidos en determinadas ciudades de Estados Unidos, se explica en primer lugar por el entramado de relaciones sociales, económicas, culturales, históricas, etc., que vinculan a los emigrantes con sus pueblos. Estas articulaciones tienen su origen en la construcción de extensas redes familiares y comunitarias que contribuyeron a perpetuar los flujos migratorios, robustecidos en los últimos treinta años (Escobar, 1995; Tuirán, 2000), que facilitaron la concentración de miembros de la misma comunidad, municipio o estado, en destinos geográficos concretos en Estados Unidos, a través de décadas de migraciones. Las redes familiares que en principio facilitaron la migración se extienden hacia núcleos comunitarios e identitarios, identificados por compartir origen y asociados en torno a intereses comunes.

⁸⁷ Según registro del directorio de organizaciones y clubes de oriundos consultado en enero de 2016 en la página <http://www.ime.gob.mx/DirectorioOrganizaciones/>.

⁸⁸ Rodolfo García documenta que en ocasiones los alcaldes en México se convierten en promotores de la formación de nuevos clubes de migrantes, contactando con los connacionales radicados en Estados Unidos afines a su proyecto político, o dispuestos a avalar sus propuestas, con el fin de realizar a través del esquema de financiación del Programa determinadas obras públicas o inversiones comunitarias.

La literatura que versa sobre el fenómeno de las organizaciones de migrantes, que se ha generado con abundancia creciente en la última década, se puede agrupar en cinco temáticas principales:

- 1) Conformación de los clubes, formas de organización interna y estrategias para conseguir sus objetivos
- 2) Participación cívica y política en Estados Unidos
- 3) Influencia política y social en la localidad de origen, relación con el gobierno de México y participación en políticas públicas
- 4) La conformación de comunidades transnacionales que cuestionan los límites geográficos del concepto tradicional de ciudadanía
- 5) La atribución de los clubes como agentes de desarrollo local, en función de las remesas colectivas, que se polariza entre detractores y defensores del paradigma de migración y desarrollo.

1. Conformación y vida interna. Los autores consultados que abordan la fundación y la vida interna de los clubes (Aliaga, 2012; CEPAL, 2006; Frías et al., 2006; García, 2004; Lanly y Valenzuela, 2004; Leite y Giorguli, 2009b; Moctezuma y Perez, 2006; Zamudio, 2009) coinciden en que los clubes se conforman en función de la identificación con el lugar de origen en México, en esto radica su diferenciación de otras formas asociativas entre mexicanos en torno a su posición en el lugar de destino (organizaciones de tipo parroquial, vecinal, gremial, etc.) y entre sus objetivos principales se identifican a) mantener la cohesión social fortaleciendo los lazos de identidad colectiva y b) una preocupación colectiva por su lugar de origen. Guillaume Lanly y Basilia Valenzuela (2004:13) definen:

“[Los clubes] se distinguen de las otras organizaciones por ser una forma de asociación voluntaria y autónoma, administrada por miembros de la comunidad filial con orientación e intereses fuertemente determinados por la cultura y el lugar de origen. Se pueden distinguir una gran variedad de clubes según las diferencias en el grado de institucionalización y el tipo y nivel de implicación... Las actividades de los clubes descansan en la vocación transnacional de los miembros que mantienen lazos e intereses en los diferentes espacios del circuito migratorio”.

La vida interna de los clubes no está exenta de tensiones, negociaciones y cambios. La forma más recurrida para mantener la cohesión entre los miembros del club es a través

de reuniones sociales multitudinarias (posadas navideñas, reproducción de las fiestas patronales del pueblo, comida en un lugar público, concursos de belleza con cena y baile) en las que se suelen generar colectas y recabar fondos, ya sea para la vida interna de la organización (publicación de revistas con información de la localidad de origen, pago de la membresía en la federación) solventar emergencias de los miembros del club o familiares en el lugar de origen, o bien, para canalizarlas hacia inversiones concretas generalmente en la localidad de origen, a través de diversas vías, entre las cuales se encuentra el Programa 3x1 para migrantes.

Los clubes de migrantes que comparten la misma demarcación estatal en Estados Unidos y provienen del mismo estado en México suelen asociarse en organizaciones de segundo nivel, llamadas federaciones de migrantes⁸⁹. Estas organizaciones cuentan con amplia visibilidad y reconocimiento en la esfera pública y política de México y suelen mantener diálogo con los tres niveles de gobierno: municipal, estatal y federal.

2. Participación cívica y política en Estados Unidos. Las federaciones de migrantes son el resultado de la acción colectiva, consiguen un protagonismo enérgico en las localidades de Estados Unidos y mantienen una interlocución constante con las autoridades, con otros organismos y asociaciones educativas, vecinales, sindicales, asociaciones de padres y maestros, entre otros.

La experiencia de asociacionismo que adquirieron los mexicanos a través de los clubes y las federaciones pronto escaló a un tercer nivel, las federaciones que representaban a diversos estados de México se congregaron en torno al destino en Estados Unidos y constituyeron organizaciones que “aspiran a ser reconocidas como una voz auténtica de la comunidad migrante mexicana en Estados Unidos y en México⁹⁰” así nacen las organizaciones como El Consejo de Presidentes de las Federaciones Mexicanas de Los Ángeles y la Confederación de la Confederación de Federaciones Mexicanas del Medio Oeste (CONFEMEX).

⁸⁹ Las federaciones más citadas en la literatura son la Federación de clubes Zacatecanos del sur de California, la Federación de clubes jaliscienses en California y La Federación de clubes michoacanos en Illinois.

⁹⁰ Cita extraída de la “visión” de la CONFEMEX en su página web, consultada en enero de 2016 http://www.confemexusa.org/v2/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=27

Las organizaciones de tercer nivel consiguen a su vez escalar en la representación de sus intereses y se asocian con otras organizaciones de migrantes provenientes de América Latina y el Caribe, para participar activamente en cabildeo sobre la reforma migratoria, el otorgamiento de licencias de manejo, el uso de la matrícula consular, la reforma educativa, los derechos laborales, los derechos civiles y el cuidado de la salud. (Díaz, 2009; Rivera et al., 2005)

3. Vínculo con autoridades locales en el origen. Los colectivos con larga trayectoria migratoria tienen experiencia añeja en la negociación con las autoridades locales, no obstante, el acercamiento dependía de la apertura y disposición de los alcaldes y gobernadores. Las relaciones con las autoridades en el origen se han estrechan a raíz del cambio en la política del Estado mexicano hacia la migración en los noventa, con estrategias de acercamiento promovidas por el gobierno federal, entre las que destacan la formalización de los lazos identitarios (con el PCME) y la concepción del Programa 3x1 para migrantes.

Como consecuencia de estas iniciativas se establece una vía institucional para fomentar los vínculos políticos, sociales y económicos, que no dependen más de la buena voluntad de los actores concretos al frente de las instituciones o las ventanillas (Lanly y Valenzuela, 2004), lo que genera aprendizajes mutuos, influencias, y algunos cambios en la estructura de las instituciones estatales más sensibles hacia la rendición de cuentas (González y González, 2013); sin embargo, esta nueva configuración tan dependiente de las vías institucionales también genera una relación que oscila entre la autonomía y el clientelismo (Goldring, 1999; González y González, 2011), que no está exenta de conflictos (Valenzuela, 2007) toda vez que son relaciones asimétricas que muchas veces se desenvuelven en un ambiente hostil (García, 2004).

4. Transnacionalidad. Las organizaciones mexicanas se vinculan con acciones políticas en las comunidades de origen y destino, implicados en los problemas públicos –y sus soluciones- en ambos lados de la frontera. Estos colectivos generan una forma peculiar de representación e intermediación de intereses, que modifica los significados, valores estructuras sociales y formas de conducta, forjando una relación estructural entre ambas comunidades; que conduce a un replanteamiento del sentido de pertenencia a una comunidad política (Ímaz, 2004: 34-39).

Esta doble vinculación con los asuntos públicos en función de intereses personales o colectivos, relacionados con una dualidad en la identidad, la pertenencia y el arraigo a

dos contextos distintos, en cuyo contexto transitan de un lado a otro por las fronteras los intereses culturales, económicos y políticos ha sido denominado como un fenómeno de “transnacionalismo” definido como “ocupaciones y actividades que requieren de contactos sociales habituales y sostenidos a través de las fronteras nacionales para su ejecución” (Portes, Guarnizo, y Landolt, 2003) definición que motiva a diversos autores, especializados en el fenómeno migratorio de México a Estados Unidos, a atribuir a las organizaciones de migrantes características de identidad “transnacional”, en función de la disposición de objetivos y actividades a través de las fronteras (CEPAL, 2006; García, 2004, 2007; Leite y Giorguli, 2009a; Moctezuma, 2008; Rodríguez, 2012).

5. Influencia de los clubes en el desarrollo de las comunidades en México. Los clubes de migrantes intervienen de diversas maneras en el origen, generan flujos de información, bienes y recursos, e influyen en diversas esferas de la vida de la comunidad. Los efectos más visibles de su influencia, y los más documentados en los estudios sobre el vínculo de las organizaciones de emigrantes con sus comunidades, son las obras de infraestructura financiadas con remesas (Durand, 2007; García, 2006; García, Delgado y Márquez, 2006; González, 2011; Márquez y Delgado, 2012; Shannon, 2007; Stefoni, 2011; Tuirán, 2002).

La financiación colectiva es habitual en las localidades de larga tradición migratoria en donde se encuentran decenas de placas conmemorativas en alusión a la aportación de “los hijos ausentes”⁹¹ en reformas o mobiliario para la iglesia, el cementerio o la plaza pública (Leite y Giorguli, 2009b). A partir de la correspondencia con instituciones gubernamentales las actividades se orientan a la construcción de infraestructura básica educativa y de salud, caminos, pavimentación, agua, electricidad, e incluso proyectos productivos (García, 2004).

La discusión sobre la influencia de los colectivos en las localidades de origen se debate en promotores y detractores del paradigma de migración y desarrollo, el cual se fundamenta en la idea de que los migrantes son agentes de cambio económico y social que favorecen la innovación y transferencia de conocimiento, tecnología y

⁹¹ La expresión más común para referirse a los emigrantes en los pueblos de México es “hijos ausentes”, en las zonas de mayor expulsión. Su presencia simbólica tiene mucha trascendencia, suelen tener asignado un día conmemorativo en el que se hace fiesta en su honor, relacionado con algún santo católico que se asocie con la protección de los migrantes (como Santo Toribio Romo en los altos de Jalisco).

especialmente: remesas, que tendrían un potencial como instrumento para reducir la pobreza y promover el desarrollo. En la discusión académica y gubernamental sobre la potencialidad de las remesas se sitúa, con mayor o menor centralidad, el Programa 3x1 para migrantes, por lo que profundizamos enseguida en la complejidad de las remesas y su contribución para la inversión en obras públicas.

5.3.2 Remesas colectivas para la financiación del desarrollo local

El debate sobre la relación de las remesas con el desarrollo local es polémico por diversas razones, en principio porque existen ejemplos que ratifican la orientación del paradigma de migración y desarrollo, y otros tantos que la desacreditan. El discurso a favor suele reconocer que la transferencia de remesas puede elevar los indicadores sociales, como el acceso al consumo y los servicios, además se suscribe -con ejemplos virtuosos- que las remesas pueden generar dinámicas productivas que conllevan efectos positivos en las localidades de origen⁹².

Sin embargo, también existen numerosos estudios que documentan casos en que las remesas no generan impactos trascendentales en las localidades y por el contrario, generan gran dependencia para la subsistencia o producen una mayor diferenciación social entre quienes reciben y quienes no, lo que desarticula la cohesión comunitaria. (Arroyo y Berúmen, 2009; Delgado y Márquez, 2005; Durand, 2007; Escobar, 2008b; García, 2012; Tuirán, 2002).

Una de las razones que polariza especialmente las posiciones se debe a que los promotores del uso de las remesas para promover el desarrollo suelen –de forma un tanto perversa- desentenderse del origen de los flujos migratorios, que emanan de las presiones desencadenadas por el paradigma de desarrollo económico global neoliberal. Es posible que estas perspectivas optimistas sobreestimen el impacto de las remesas, que en su mayoría constituyen un ingreso familiar análogo a un salario –con el que no se contaba en el lugar de origen-. Los promotores del paradigma tampoco consideran el contexto en el que se atesoran las remesas que se canalizan a las localidades expulsoras,

⁹² El optimismo proviene de ejemplos meritorios de inyección de capital proveniente de remesas desde mediados de los años noventa “En zonas con larga tradición migratoria, la mayor parte de los negocios y de las mejoras agrícolas perceptibles son producto de la migración. En 1982 una encuesta del Departamento de Programación y Desarrollo del Estado de Jalisco reveló que el 16 % de las pequeñas empresas industriales jaliscienses había sido fundado por migrantes” (Escobar, 1995). Sin embargo, las críticas al paradigma son muy pertinentes, la generalización consecuente de casos concretos de éxito, no debe ser el único referente para vincular las remesas directamente con el desarrollo del origen.

que no corresponden automáticamente con actos de filantropía motivados por excedentes económicos.

En el caso mexicano la mayoría de las remesas colectivas destinadas al desarrollo local constituyen, por lo general, un ahorro conseguido con dificultad en contextos adversos, motivados por un ánimo solidario, ya sea por la conciencia de que los familiares o paisanos en las comunidades de origen en México “lo necesitan más” (Zamudio, 2009). Motivados por la fortaleza de los vínculos familiares o comunitarios con el terruño, en función de una membresía transnacional o por el cálculo racional basado en la esperanza de volver al pueblo y encontrarlo en mejores condiciones que las que motivaron la partida.

En este punto es preciso distinguir el tipo de remesas para entender su aportación a la promoción del desarrollo. Jorge Durand (1994) propuso una tipología que distingue tres tipos de remesas: Salario, inversión y capital. Esta autor calculaba que dos terceras partes del total de las remesas eran destinadas al sustento familiar, es decir, correspondían a remesas salario. Una vez superadas las necesidades básicas, incluido en este tenor superar las condiciones de pobreza de los hogares receptores, es probable encontrar remesas para inversión, destinadas a bienes de consumo duradero, como vivienda, un automóvil, un terreno, etc. Finalmente una proporción cercana al 12% de las remesas⁹³ estaría asociado con un destino productivo, a estas remisiones les denominó remesas capital.

La tipología de Durand ejemplifica la marginalidad de los recursos de los que pueden disponer los emigrantes para invertir en su desarrollo, individual o colectivo. Considerando que las remesas salario e inversión son destinadas a los insumos cotidianos para la subsistencia y que en todo caso se sigue dependiendo por tiempo indefinido de los ingresos por remesas para su mantenimiento.

Unos años más tarde el mismo autor (Durand, 2007) modificó su tipología agregando dos categorías de remesas: complementarias y adicionales⁹⁴. Las complementarias se

⁹³ Los datos sobre la posibilidad del ahorro y la inversión dependen del contexto de cada economía familiar, en otra investigación realizada en Zacatecas, Rodolfo García (2005) encontró que sólo el 3% de las remesas se utilizan con fines productivos para establecer pequeños negocios.

⁹⁴ El autor también divide las remesas adicionales en tres categorías: remesa disipada, de prestigio y tecnológica. La primera se refiere recursos que se pierden (por intereses), la segunda dirigida a acciones simbólicas que refuerzan sus lazos con la comunidad (inversión en fiestas, por ejemplo) y la tercera a la transferencia de tecnología.

dividen a su vez en tres tipos: en especie, sistémica y social. Las primeras contribuyen a resolver necesidades de consumo familiar con el envío de ropa, calzado, electrodomésticos, etc. Las remesas sistémicas se destinan a sufragar los gastos, cada vez más onerosos, para mantener las redes migratorias y el tercer tipo, y por último, denomina remesas sociales a aquellas cuyo fin está concebido para responder a iniciativas colectivas, obras y proyectos de comunidad, en beneficio del pueblo. Durand identifica que la trascendencia de estas remesas sociales se ha modificado desde que se asocian con la relación de interlocución con el Estado, en el marco del Programa 3x1 para migrantes, advierte que confieren cierta facultad a los colectivos para construir sistemas de control y fiscalización, así como para revalorizar la imagen del migrante colectivo y sus organizaciones.

La tipología de Durand es compleja y se aparta de la tipología más utilizada que sólo clasifica las remesas en dos tipos, según la condición de su destino: remesas familiares y remesas colectivas.

Miguel Moctezuma puntualiza que las remesas familiares son aquellas que están dirigidas hacia la manutención y cobertura de necesidades básicas de la familia, o bien para resolver situaciones extraordinarias o imprevistos, y apunta que su presencia puede promover la movilidad social y propiciar diferencias en el seno de las comunidades. Por su parte, define las remesas colectivas como (Moctezuma, 2006: 95):

“la constitución de un fondo de ahorro y uso colectivo que da cuenta de las prácticas extraterritoriales que lleva a cabo la comunidad migrante, sirviendo como medio para mantener permanentemente orientado el interés y el vínculo de los migrantes hacia su comunidad de origen, además de favorecer y fortalecer la recuperación de las identidades”

El concepto de remesas colectivas es complejo, su naturaleza está asociada a los vínculos comunitarios y a la identidad transnacional. Es decir, su propósito no es exclusivamente racional o económico, y en ello recae una de las fricciones con el paradigma de migración y desarrollo, y esto mismo genera una gran contradicción con el Programa 3x1, como se explica y desarrolla en capítulos posteriores.

Por su parte, Rodolfo García asocia la definición de remesa colectiva con la colaboración y negociación con el Estado, en función de la política pública que engloba el Programa 3x1, por ello este autor le otorga un carácter tridimensional a estas remesas colectivas, a saber: a) el fortalecimiento del vínculo de la comunidad de origen y las organizaciones de migrantes, b) posibilita la negociación de los migrantes con los tres

niveles de gobierno y c) genera obras comunitarias de infraestructura pública (García, 2004).

Ahora bien, retomando la definición de “remesas sociales” de Jorge Durand y la definición de “remesas colectivas” de Miguel Moctezuma y Rodolfo García distinguimos que existe una diferencia entre las remesas articuladas como la recolección de recursos para causas comunes en el origen y aquellas que son canalizadas a través del cauce gubernamental para la coinversión (que también son colectivas), las cuales, al transitar por el canal institucional del gobierno adquieren componentes distintos, asociados a la visibilidad de los colectivos ante el Estado.

Las remesas colectivas que se incorporan a la estrategia gubernamental conllevan una suerte de acreditación para las organizaciones, que les autoriza a intervenir en la definición del desarrollo, en colaboración con el Estado. En cambio, las que no son comprometidas con el Estado, si bien terminan en proyectos o acciones que impactan en la localidad de origen, permanecen en una vía asistencial o solidaria, sin ese componente adicional para la codecisión de los asuntos públicos con el gobierno.

En el tenor de las sutiles diferencias que explican los linderos de los conceptos, nos parece pertinente la nominación que Humberto Márquez-Covarrubias (2010) otorga a las “remesas participativas” a aquellas remesas colectivas que expresan una práctica social solidaria y cooperativa de los migrantes organizados hacia la población de sus lugares de origen, que se distinguen de las remesas colectivas porque concurren en un esquema de desarrollo participativo transnacional con el Estado y abonan al interés estatal de generar condiciones de gobernabilidad local. Agregamos que también abonan a la visibilidad de los colectivos migrantes ante el Estado, como actores de la política pública, que participan en la negociación y financiación de las acciones que ejecuta el gobierno.

5.3.3 Alcance de los clubes de migrantes en la conformación del Programa 3x1

La ocurrencia de las remesas colectivas que conllevan la solución de problemas públicos es la piedra angular sobre la que se construye la estrategia gubernamental del Programa 3x1 para migrantes.

La experiencia de las organizaciones de mexicanos que envían recursos desde el extranjero, para resolver necesidades en las comunidades de México, tiene una larga trayectoria, se ha explicado en párrafos anteriores que las primeras acciones colectivas

se remontan a los años veinte del siglo pasado. Esta práctica continuó durante décadas de forma marginal, asociada a la resolución de necesidades familiares que en ocasiones se relacionaban con problemas comunitarios. La intencionalidad manifiesta de resolver problemas de infraestructura ocurrió con mayor incidencia a partir de los años sesenta⁹⁵. A pesar de la injerencia en áreas de competencia gubernamental, los primeros indicios de colaboración con las instituciones de gobierno ocurren hasta los años ochenta.

En 1986 los clubes de paisanos oriundos de Zacatecas y el gobernador de dicha entidad financian de forma conjunta acciones y obras públicas de interés para los emigrantes. Este esquema basado en la buena disposición de los actores para resolver problemas del interés común, se replicó durante los seis años de la gestión del gobernador en turno, con participaciones eventuales de los alcaldes municipales. Dicha cooperación sentó un precedente de acercamiento de los gobiernos locales con su diáspora y una experiencia de financiación coordinada que continúa hasta el día de hoy (García de Alba, Jáuregui y Nuñez, 2006; Moctezuma y Pérez, 2006; Soto, 2006).

Paralelamente, un colectivo de oriundos del estado de Guerrero afincados en Chicago, consiguen que el gobernador de la entidad financie una obra de su interés, aportando el 80% del costo de una carretera, mientras los migrantes aportaban el 20%. Este esquema de colaboración y financiación colectiva proyectó el interés de los guerrerenses emigrantes por asociarse para promover obras en sus comunidades de origen, conformando entre varios clubes la Federación Guerrerense (Díaz, 2012). En 1992 el esquema de colaboración persiste y consigue financiación del Gobierno Federal (en respuesta a instancias del gobernador) a través del programa Solidaridad⁹⁶. Al año siguiente la misma modalidad de aportación federal se aplicó en Zacatecas (Soto, 2006). A esta etapa se le suele denominar Solidaridad Internacional 2x1.

La participación gubernamental de la experiencia de Zacatecas y Guerrero estaba basada en una relación particular de los gobernadores de ambas entidades con los líderes de su diáspora, y la atracción de recursos federales fue conseguida por la relación de amistad y cercanía que compartían los gobernadores de las dos entidades

⁹⁵ Rodolfo García Zamora señala que en los años sesenta los clubes de Zacatecas realizaron inversiones para reparar plazas públicas, iglesias, parques deportivos y cementerios. Una década después, en los años setenta, consiguieron en ocasiones la coinversión de recursos municipales para tales efectos.

⁹⁶ El objetivo del Programa nacional de solidaridad era la reducción de la pobreza, no obstante era “flexible” y entre sus modalidades contemplaba la construcción de infraestructura “con repercusión regional”.

con el presidente de la república en su momento; en ningún caso constituía para el gobierno federal una política pública prioritaria la atención a las preocupaciones de la diáspora en las localidades de origen. En ese momento la política federal se limitaba a la identificación, reconocimiento y aproximación con la diáspora.

A partir de la estrategia de proximidad que se instituyó en la década de los noventa con el Programa de Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME), las organizaciones de mexicanos en el Estados Unidos consiguen visibilidad y relevancia como actores colectivos. La personificación de las demarcaciones estatales a través de las federaciones de clubes de migrantes constituyó un vínculo de comunicación con los gobiernos locales en México y con los consulados, además de apuntalar un espacio de representación con notoriedad en Estados Unidos.

A mediados de los noventa los estados de cinco entidades (Michoacán, Jalisco, San Luis Potosí, Guanajuato y Oaxaca) establecieron oficinas de representación en Estados Unidos para estrechar los vínculos con los connacionales (Rivera et al., 2005), con alguna semejanza de la coordinación entre migrantes organizados de Zacatecas y el gobierno de dicha entidad. Las acciones de colaboración en las localidades de origen de los emigrantes fueron una consecuencia frecuente del acercamiento entre las autoridades estatales y su diáspora en Estados Unidos. Las más renombrados son el Fondo de Atención de Zacatecanos Ausentes, el FIDERAZA en Jalisco⁹⁷, y el Programa Mi Comunidad en Guanajuato (Moctezuma, 2006; Valenzuela, 2007).

Al término de la década de los noventa en Zacatecas ya existía un programa de colaboración en toda forma y rigor en el que se realizan obras de infraestructura social y asistencia que incorporaron para su financiación las remesas de los connacionales en asociación con recursos Federales, Estatales y Municipales (Moctezuma y Perez, 2006; Soto, 2006). Este esquema de colaboración sirvió de modelo para el “Programa de Iniciativa Ciudadana 3x1” que proyectó el gobierno federal en 2001 y que al año siguiente ya aspiraba a implantarse en todo el territorio nacional.

⁹⁷ El Estado de Jalisco implementó en 1997 un convenio para canalizar las remesas con el Bank of América y Money Max, para disminuir el costo de las transferencias bancarias hacia la entidad, que entonces oscilaban en el 12%, en 1998 se constituyó un Fideicomiso público para incentivar la inversión productiva con financiación conjunta entre emigrantes, Estado y préstamos bancarios. (Govela, Román, y Flores, 2004)

Los primeros tres años de implementación del Programa “Iniciativa Ciudadana” fueron trascendentales para calibrar las intenciones y las fuerzas entre los colectivos de migrantes y la institución del gobierno federal que dirige el Programa. En esta etapa se enfrentaron varios conflictos, Rodolfo García y Juan Manuel Padilla (2012) describen con detalle dos problemas, el primero relacionado con la priorización de las obras y proyectos que podrían apoyarse en el marco del programa. El interés del gobierno se centraba en la promoción de las inversiones productivas y desacreditaba las inversiones en las obras públicas relacionadas con templos, centros sociales y plazas de toros, que habían constituido el principal interés de los paisanos.

El segundo problema se refería a que las organizaciones migrantes no estaban contempladas en la toma de decisiones sobre la priorización de las obras, ante un presupuesto reducido era frecuente que sus prioridades no fuesen consideradas por los tomadores de decisiones, todos miembros del gobierno.

Otro problema que identificaron los emigrados fue que el programa permitía la participación de cualquier colectivo social interesado en el modelo, que estuviese dispuesto a aportar la suma respectiva en coinversión con el Estado. Esto fue interpretado por los clubes como una competencia por los recursos escasos.

Las tensiones generadas por la exclusión de sus proyectos prioritarios, la segregación que sufrieron en los espacios de toma de decisión y la disputa por los recursos a la que se enfrentaron ante otros colectivos, más cercanos a los espacios de negociación y toma de decisiones tensaron las relaciones. Y generaron una modificación sustancial en el Programa que comenzó a llamarse a partir de 2005 “Programa 3x1 para migrantes” en los nuevos requisitos se explica la concurrencia de un Comité de validación de migrantes (COVAM) formado por representantes de los tres niveles de gobierno y los colectivos migrantes, como condición obligatoria para la selección de los proyectos que contarían con apoyo. A partir de entonces se incrementó la tasa de aprobación en del Programa (Escobar y Janssen, 2006).

La expansión del programa a nivel nacional implicó la conciliación de intereses de actores privados (migrantes) con los intereses de actores y sectores públicos (gobierno), la conciliación de los primeros esquemas del Programa no devino en la supresión completa de los conflictos, el programa se enfrenta a tensiones y modificaciones constantes, la reforma de sus reglas y especificaciones son un proceso continuo. Cada

inicio de año se renueva la reglamentación que regula la implementación durante los siguientes doce meses.

Numerosas interrogantes acompañan el examen sobre la influencia de los colectivos de migrantes en el diseño, la implementación, la evaluación y la continuidad de esta política pública, que en principio parece surgir de abajo hacia arriba, en una dinámica *bottom-up* que despertó gran optimismo sobre el modelo participativo que inauguraba hace quince años, cuando se pregonaba que el Programa 3x1 para Migrantes surge de la sociedad civil organizada, en este caso, organizada en el extranjero (Díaz, 2009; Fernández et al., 2006; Rodríguez, 2012).

Los investigadores que han abordado la conformación de esta política pública suelen interpretarlo como la señal de un proceso de aprendizaje “transnacional a nivel cívico, social y político” (García y Padilla, 2012). ¿La participación en el programa ha resultado una experiencia de fortalecimiento cívico para los colectivos? ¿El programa ha podido trascender de la instrumentalización de las remesas que originaron su puesta en marcha? ¿Se transita con estas prácticas hacia un modelo de implementación más consensuado y menos impositivo? Esas y otras preguntas intentamos responder en los siguientes capítulos.

Recapitulando lo dicho hasta ahora: Se expone la dimensión del fenómeno migratorio de México a Estados Unidos, con énfasis en la complejidad de la organización de los mexicanos emigrados que se asocian entre connacionales para preservar su identidad, custodiando un fuerte vínculo con el territorio de origen y consiguiendo mayor peso y presencia en el destino. Abundamos en la importancia de las remesas y su articulación con la promoción del desarrollo, debido a que en estos componentes radica el espíritu normativo que conlleva la adopción institucional del Programa 3x1 para migrantes, como una estrategia nacional para canalizar las demandas, y las remesas, de los emigrantes organizados en el extranjero. En el siguiente capítulo analizamos las dimensiones formales del diseño y la reglamentación del Programa.

Capítulo 6. Análisis del Programa 3x1 para migrantes: estructura normativa y sistema de acción

Introducción

Como se ha explicado en el capítulo anterior el Programa 3x1 para migrantes está vinculado con un proceso espontáneo de participación de actores colectivos organizados en el extranjero, que consiguen llamar la atención del gobierno sobre algunos de sus intereses y necesidades. Además, la coyuntura de su actuación coincide con el enorme problema de insuficiencia en el desarrollo económico y social en México, lo que conlleva una oportunidad para el gobierno que aprovecha y canaliza el flujo de remesas hacia el desarrollo en las zonas de expulsión.

Como se puede sospechar el Programa 3x1 para migrantes no es una política simple que atiende un problema acotado y que aspira a conseguir una respuesta concreta, por el contrario, su alcance tiene un alto grado de ambigüedad, y su naturaleza transnacional, así como la diversidad de actores colectivos e institucionales involucrados, ya advierten sobre la complejidad de su diseño y algunos problemas en su implementación.

6.1 Composición del Programa como estrategia de Política Pública

Para comenzar el análisis en profundidad sobre el funcionamiento del Programa exploramos sus componentes haciendo alusión al ciclo de la política como referencia epistemológica⁹⁸, y revisamos las aportaciones de diversos autores, que han examinado con anterioridad los elementos, implicaciones y aportaciones del 3x1 para migrantes, para contextualizar lo que hasta ahora se ha dicho sobre los factores que intervienen en la definición de esta política.

Seguimos con un análisis de su diseño y normativa de acuerdo al marco regulativo de 2016, comparando algunos puntos concretos con la propuesta original de 2002, para identificar los principales cambios en su orientación y objetivos. Y por último terminamos el capítulo con la exploración del sistema de actores, actividades y procesos que se advierte en el marco regulativo y en los documentos académicos y evaluaciones del programa. Distinguimos los objetivos que persigue cada tipo de actor, las

⁹⁸ Lasswell (1952) y posteriormente Jones (1970), este modelo ha sido ampliamente descrito en el marco teórico. Se retoma por su utilidad para comprender que una política pública es mucho más compleja que un plan de acción, y pese a que el foco de la presente investigación es la implementación del programa, es imperioso contextualizar el problema y la visión normativa que anteceden su puesta en marcha.

disfunciones entre la legitimación política que persiguen los gobiernos y la legitimación social que anhelan los migrantes y advertimos inconvenientes y defectos, así como y bondades y oportunidades que genera el esquema de colaboración.

6.1.1 La identificación del problema

El programa 3x1 para migrantes nace como una estrategia de política pública relacionada con diversos problemas, entre los que destacan: (a) la necesidad de reactivar el desarrollo en las zonas de expulsión migratoria, con graves carencias en infraestructura básica y limitadas fuentes de trabajo, (b) la oportunidad de aprovechar el considerable flujo de remesas, comprendido como una fuente adicional de divisas con potencial para conducir la inversión y el desarrollo local, relacionado con (c) la estrategia promovida por los principales financiadores internacionales (Banco Interamericano y Banco Mundial), dirigida especialmente a los países de expulsión migratoria, para canalizar las remesas en función de la inversión productiva y la promoción del desarrollo y (d) la necesidad inaplazable de fomentar un acercamiento con la diáspora, que comprende cerca del 10% de la población total del país y que se constituye como un interlocutor que reclama atención a sus derechos y necesidades.

La ambición de contribuir a la resolución de múltiples problemáticas conlleva una alta probabilidad de verse rebasado en sus anhelos, no sólo por la profundidad y diversidad de los problemas, sino también por la dependencia de esta disposición con otras estrategias del Estado para resolver cada uno de los problemas identificados. La promoción del desarrollo y la superación de la pobreza son tareas titánicas que los Estados no han resuelto con facilidad, y la promoción de la labor a través de las remesas esta cada vez más cuestionada por los resultados empíricos que no consiguen reducir los índices de marginación ni tampoco desestimulan los flujos migratorios, los preceptos básicos del paradigma de migración y desarrollo están a debate, como se explicó detalladamente en el capítulo anterior⁹⁹.

El acercamiento con la diáspora organizada en el extranjero, que se identifica en la política pública mexicana desde los años noventa, es el factor más determinante para la concepción del programa. Así ha sido interpretado por la mayoría de los académicos especialistas que indagan en su origen. Desde luego, entre los problemas detectados que

⁹⁹ Una breve pero representativa síntesis que expone y critica la posición hegemónica de los organismos internacionales y los países receptores de emigrantes, se encuentra en Alejandro Canales (2015)

inspiran los elementos del Programa es el que podría tener un alcance más tangible e inmediato.

Los estudiosos del vínculo de los emigrantes con sus localidades en México suelen situar el empuje de los clubes como el condicionante esencial para posicionar el tema de la participación de los colectivos migrantes en el desarrollo local en la agenda pública (Fernández et al., 2006; García, 2007; García y Padilla, 2012; Neira, 2008; Rodríguez, 2012), los más optimistas consideraban que era la primera política pública nacional que surge de la sociedad civil organizada, en un modelo de abajo hacia arriba (*bottom-up*) (Délano, 2006; Moctezuma y Perez, 2006; Ramírez, Perez y Hernández, 2011; Soto, 2006; Tuirán, 2000)

La acogida de los intereses de la diáspora en la agenda estatal, no habría sido igual sin la oportunidad de canalizar el inmenso capital económico que se moviliza a través de las remesas, interpretado por la mayoría de los autores, incluso los más optimistas, como el principal incentivo para conseguir la atención del Estado en la consolidación del Programa (Canales, 2004; Cortina, De la Garza y Ochoa-Reza, 2005; Delgado, 2009; Ruiz, 2009; Valenzuela, 2007).

6.1.2 Concepción y elección de soluciones

El análisis de las disposiciones y reglamentos del Programa permiten identificar que en su planteamiento confluyen tres aspectos: a) El reconocimiento de los migrantes mexicanos como sujeto social con intereses e incidencia en el ámbito local b) la colaboración interinstitucional para canalizar recursos hacia el desarrollo social y c) un ánimo de apertura hacia la participación social como coadyuvante para la eficacia, o la legitimidad, de la actuación pública.

El concepto general del programa retoma la esencia de la estrategia que ya habían desarrollado, y probado con cierta regularidad y eficacia, colectivos de migrantes en dos entidades del país. La dinámica que se reproduce implica la comunicación de intereses y necesidades de los colectivos en Estados Unidos, a través de asociaciones representativas, hacia las autoridades locales en México, seguidas de un proceso de negociación y financiación conjunta de las acciones.

La implantación del modelo asume una interlocución directa con el gobierno local y omite canalizar las propuestas de los emigrantes por el cauce tradicional de las instancias de planeación municipal. Con ello pretende otorgar a los clubes de migrantes,

en el discurso al menos, la autoridad para negociar sus intereses con las autoridades sin intermediarios. Esto en la práctica ha originado diversas interpretaciones y divergencias, que se describirán con detalle en el siguiente capítulo¹⁰⁰.

Lo que no se retoma en la concepción del Programa es una parte esencial de la práctica filantrópica de los colectivos hacia sus localidades de origen, que se remite a los vínculos identitarios, desde los cuales configuran los emigrantes su interpretación sobre las necesidades más apremiantes de sus localidades, y estas no siempre son coincidentes con las prioridades del gobierno, enfocado en el desarrollo de infraestructura y actividades productivas. Para los clubes de migrantes, un referente empírico del progreso es la belleza del pueblo, la remodelación de los centros religiosos, la asistencia económica a los desvalidos (donación de sillas de ruedas, prótesis, etc.) actividades que fueron prioritarias antes de la institucionalización del programa, sin embargo, ninguna de estas actividades tiene cabida en el Programa (Moctezuma y Perez, 2006; Valenzuela, 2004).

La disposición de asignar la ejecución del programa a Unidad de Microrregiones de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y no vincularlo expresamente con el Instituto de Mexicanos en el Exterior, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ya desvela que las prioridades adoptadas no radican en el fortalecimiento de los lazos y vínculos de mexicanos en el exterior, sino la posibilidad de canalizar las acciones hacia los planes de desarrollo del Estado.

Además, asignar dentro de la SEDESOL a la Unidad de Microrregiones como el área responsable del Programa, pone en evidencia la poca receptividad sobre las prioridades e intereses de los migrantes. Dicha Unidad concentra sus objetivos en desarrollar estrategias diferenciadas para el desarrollo local y regional, focalizando las zonas de atención prioritaria según el grado de marginación¹⁰¹, que difícilmente coinciden con las zonas de expulsión migratoria, es decir, la posición institucional del Programa limita las posibilidades de intervención de los proyectos en las zonas de interés de los emigrantes (García y Padilla, 2012).

¹⁰⁰ La más evidente es que esta vía paralela pierde anclaje en la forma tradicional de negociación comunitaria, y si no existe una representación de los migrantes en dichas vías tradicionales (comités de planeación regional, colectivos gremiales, organizaciones de vecinos, etc.) lo que genera es mayor dificultad para hacer llegar sus intereses.

¹⁰¹ Reglas de Operación del Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias, de la Unidad de Microrregiones de la SEDESOL, consultadas en <http://www.microrregiones.gob.mx/seccbaja.php?id=1> en agosto 2015.

La formalización de la práctica filantrópica en un esquema gubernamental cambia las dinámicas de las organizaciones en las distintas entidades (Arias, 2012). La concepción del Programa como un modelo único de cobertura nacional esquematiza las diversas prácticas de interrelación de los clubes con las autoridades en las comunidades mexicanas en un formato uniforme y rígido, que se inscribe en un canal de procesos burocráticos, con tiempos y criterios diferentes.

Algunos académicos señalan que el tipo de solución que se ha elegido para el acercamiento con la diáspora instrumentaliza a los migrantes para realizar labores que son estrictamente responsabilidad del Estado, ha sido interpretado como un impuesto sobre el fruto del trabajo que generan fuera del territorio (Díaz, 2009; Márquez, 2012). Especialmente cuando se les incita a realizar acciones para apoyar proyectos productivos para la creación de empleo, que cambia la filantropía que orientada a la cohesión, por un esquema mercantilista para generar beneficios.

Otra de las críticas más acuciantes sobre el tipo de acercamiento que propone el Estado mexicano con la diáspora en Estados Unidos, a través de este Programa, es que se desvincula de las circunstancias en las que se obtienen las remesas para la coinversión, muchas veces obtenidas en situación de explotación, por las condiciones de irregularidad en su condición migratoria en las que se insertan en el país de destino, en el discurso de algunos funcionarios (Soto, 2006) se puede encontrar la suposición de que el fortalecimiento a la red de emigrantes, organizados en el exterior, conlleva un aliciente para la identidad colectiva y esta sería un preámbulo de la lucha por los derechos. Una relación forzada, en realidad el Programa no se ocupa de los derechos laborales de los migrantes.

6.1.3 Elementos para una tipología del estilo de implementación.

El planteamiento del Programa 3x1 para migrantes, coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social (del Gobierno Federal) desde el año 2002, es en términos muy concretos el siguiente: canaliza el interés de los mexicanos radicados en Estados Unidos¹⁰² por invertir en proyectos productivos y obras de infraestructura en sus comunidades de origen, y considera para su financiación la colaboración de los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal como socios iguales en participación

¹⁰² Desde el año 2014 se incluye la posibilidad de que colectivos mexicanos radicados en Canadá puedan participar en el Programa.

con los colectivos migrantes -con aportación del 25% del costo de las acciones y obras por cada socio-.

La idea central parece simple, sin embargo las especificaciones sobre las facultades y capacidades de cada actor, su área de influencia, el poder efectivo para la intervención y la toma de decisiones, la disposición a la negociación de los diversos intereses, entre otras variables, generan una complejidad considerable, según exponemos enseguida.

En un primer momento el programa 3x1 para migrantes se puede clasificar como una política pública “redistributiva”, dado que el Estado propone una coerción directa sobre condiciones del entorno, a través de inversiones en obra pública para resolver necesidades de provisión de infraestructura, o financiando inversiones productivas, en función del grado de marginación de las localidades, de acuerdo a los criterios que dicta el gobierno federal para otorgar ventaja a grupos de población determinados.

Sin embargo, el hecho de que exista la posibilidad de que los colectivos migrantes intervengan en la definición de las acciones, determinando e incluso cambiando las prioridades y las zonas de atención previstas por el gobierno, puede poner en conflicto la coerción del Estado cuando los intereses son divergentes. Por lo tanto, la clasificación de la política en función de la coerción del Estado no es la más conveniente para modelos abiertos a la participación de actores no gubernamentales.

La inclusión de actores ajenos al gobierno en la decisión y ejecución de las políticas pone a prueba el poder coercitivo del estado. En la política pública que nos ocupa puede darse el caso de que exista un punto de vista divergente, sobre la resolución del problema que da origen a la política, entre los colectivos migrantes y el gobierno. Si los colectivos cuentan con un grado efectivo de poder en la toma de decisiones, un punto de vista divergente podría poner a prueba la posición del Estado, y por consiguiente su capacidad coercitiva sobre la resolución del problema.

En un modelo de implementación dirigido centralmente los casos de discordancia se podrían interpretar como un riesgo para la efectividad de la política. En un modelo de implementación consecuente con el consenso entre gobierno y actores sociales la disensión sería, por el contrario, interpretada como una oportunidad para el enriquecimiento de la solución pensada originalmente.

Las razones expuestas sobre las posibles discordancias entre los actores nos permiten llamar la atención sobre la propensión al conflicto que conlleva el diseño del Programa

3x1 para migrantes. En este sentido puede ser más útil comprender el tipo de política pública que analizamos en función de su esquema de implementación, con la participación de actores diversos, a través de un modelo como el propuesto por Richard Matland (1995), que clasifica las políticas según la ambigüedad de sus metas y la propensión al conflicto entre los actores.

Matland explica la existencia de políticas con alta propensión al conflicto, entre los actores concurrentes en la política, cuando existen divergencias en sus intereses y la impresión de suma cero ante la política. En este sentido, el programa 3x1 para migrantes tiene un alto grado de propensión al conflicto y depende de las negociaciones entre los actores para evitar la percepción de suma cero. La propensión al conflicto en el Programa se articula con la ambigüedad en las metas, dado que existe poca claridad sobre los efectos que tendrá la política en la promoción del desarrollo en las localidades con más carencias y necesidades. No sólo por la complejidad de la tarea, sino también por las serias dudas sobre la capacidad de las remesas para disminuir la pobreza, que ya se ha explicado en el capítulo previo.

Otra razón más que alimenta el presagio del conflicto en la implementación del programa es que las prioridades del gobierno, para canalizar las remesas hacia actividades que potencien el desarrollo, sostienen una orientación discordante de la valoración que hacen los colectivos sobre los problemas y necesidades en las localidades de México. Como hemos explicado antes en la crónica de la creación del programa, la propuesta institucional no rescata en su diseño componentes esenciales de interés prioritario para los clubes de migrantes, asociados al fortalecimiento de la identidad, la asistencia a los desvalidos y la recuperación de las tradiciones religiosas, por ejemplo.

El diseño de la política pública prioriza la perspectiva institucional del desarrollo, impulsada por el gobierno federal. Y en esto conlleva otro factor de discrepancia en los intereses de los actores intervinientes: la convergencia de los tres niveles de gobierno no significa que se persiguen los mismos objetivos. Las prioridades del gobierno federal no siempre son coincidentes con las del gobierno estatal, o municipal. Cada nivel de autoridad responde a distintos compromisos de campaña, prelación de partido, diversos tipos de vinculación con la comunidad, diferentes herramientas y ambiciones para resolver la amplitud de problemáticas sociales, etc.

Por todo anterior podríamos identificar el Programa, regresando a Matland, como una política de implementación simbólica, dado el nivel de conflicto entre los intereses de los actores involucrados y la ambigüedad de sus objetivos, que conducen a una proliferación de interpretaciones, con cierta contienda sobre la visión correcta en torno a la cual se generan las coaliciones. La propuesta teórica considera que la fuerza del control del curso de la política, en estas condiciones de implementación simbólica, debería recaer en el nivel local. Para que esta condición fuese posible la implementación debe mantenerse en un esquema *bottom-up*, de abajo hacia arriba.

Desde luego esta clasificación no considera las tradiciones del sistema político administrativo mexicano, ni el ánimo centralista del sistema federal en el que se decidió la política pública que nos ocupa, tampoco pondera las dinámicas de los gobiernos estatales y municipales en donde se generan correlaciones importantes para la ejecución del programa.

Si pretendemos identificar la política pública en función de su implementación es muy pertinente reconocerla en el contexto político-administrativo en el que se concibe y se implementa, considerando para su caracterización conceptual, además de sus fundamentos normativos, lo que Richardson, Gustafsson y Jordan (1982) identifican como valores pautados en las prácticas de gobierno y denominan “*standard operating procedures*” que traducimos como “rutinas procedimentales”. Los actores públicos y privados que participan en las políticas se enfrentan y adaptan a esas rutinas y prácticas del gobierno, conformadas por valores normativos, que determinan el modo de ejecutar las acciones, es decir, componen un estilo de implementación de las políticas (*policy style*).

Por más innovador que sea el diseño normativo de una política pública, ésta termina concurriendo con esas rutinas del sistema político-administrativo, enfrascado en dinámicas de interrelación interinstitucionales, formas de trabajo en el interior de las instituciones, rutinas y formas de actuación hacia los ciudadanos, que terminan por definir de una u otra manera la implementación de la política.

En tal sentido es insuficiente pretender clasificar la implementación de esta política pública basándonos exclusivamente en el nivel de coerción, conflicto o ambigüedad, que se identifica en el diseño normativo. Toda vez que el caso que analizamos tiene un alto grado de ambigüedad en sus objetivos, para empezar porque pretende resolver más de un problema simultáneamente. Además el nivel de coerción del Estado se desarticula

por la implicación de distintos niveles de gobierno, con intereses diversos, y por la apertura de la política hacia la participación de grupos de interés. Agregando que la participación de tal diversidad de actores incrementa la incidencia de conflictos y requiere por tanto de una alta disposición al consenso para conseguir acuerdos.

De lo anterior se desprende uno de los principales intereses del presente trabajo de investigación, que reside en comprender el tipo de política pública al que nos enfrentamos, no sólo por los atributos de su diseño, sino por el tipo de relación que plantea hacia los distintos actores que convoca, especialmente hacia los colectivos migrantes.

Tratamos de desvelar si el planteamiento de la participación de actores colectivos ajenos al gobierno, con actores de distintas jurisdicciones gubernamentales en esta política pública, conlleva un estilo de implementación que impulsa efectivamente el consenso. Con una participación autónoma, significativa y eficaz. Con una distribución de poder más equitativa y menos centralizada entre los actores intervinientes. Vislumbrar si estamos ante una política pública verdaderamente participativa, que fomenta una representación plural, que incrementa la capacidad de la política y que puede contribuir a un mejor desarrollo de los asuntos públicos.

Enseguida abordamos el análisis del funcionamiento del Programa explorando lo que desvelan otras investigaciones sobre su diseño, sus ámbitos de incidencia y la discusión sobre sus alcances y repercusiones. Posteriormente analizamos su estructura normativa formal y el sistema de acción que acredita la reglamentación vigente, contrastando lo que estudios previos han señalado sobre las prácticas informales y rutinas procedimentales, que servirán de parámetro y contraste para nuestro propio caso de estudio.

6.1.4 Revelaciones sobre los ámbitos de incidencia del Programa: Estado del arte.

Hasta ahora se ha presentado el Programa 3x1 para migrantes como un proyecto complicado y de difícil clasificación. Numerosos estudios en México comprueban esta valoración, ya sea desde perspectivas que abordan explícitamente el diseño del programa, ya sea enfatizando el vínculo de los colectivos emigrantes con las comunidades de origen, analizando la evolución y el conflicto en la relación entre los colectivos y las autoridades locales, o bien motivados por un interés incremental en el giro del Programa hacia los proyectos productivos. El debate político se centra en gran

medida en torno a la construcción del modelo de desarrollo basado en las remesas, como paliativo de la escasez de recursos en las zonas de alta migración y en la reciente promoción de su uso productivo, discusión que se abordó en el capítulo anterior.

Otra parte bastante significativa de la discusión muestra interés en la organización colectiva de la diáspora en torno a los intereses que mantienen en ambos lados de la frontera (condición esencial para concebir el Programa 3x1 para migrantes). Las dinámicas que se generan involucran un proceso que se ha denominado “transnacional” que conlleva diversas consecuencias sociales, económicas, políticas y culturales en ambos lados de la frontera (Escala-Rabadán, 2004).

En los últimos diez años se han elaborado un número creciente de estudios de caso que tienen como elemento común la esencia en el conflicto de intereses de los actores, los efectos de la política, así como aciertos y desafíos en el diseño y puesta en marcha del Programa. La Unidad de Estudios del Desarrollo en la Universidad de Zacatecas ha sido especialmente prolífica en el seguimiento al desarrollo de esta política pública en la entidad de Zacatecas, pero también hay considerables estudios de diversas instituciones académicas sobre la incidencia del Programa 3x1 en otras entidades, destacan: Guerrero, Jalisco, Puebla y Oaxaca.

Los análisis y estudios examinados para integrar el estado del arte sobre el Programa 3x1 para migrantes coinciden en señalar que esta política pública interviene en diversos campos de actuación, que clasificamos en cinco tipos, según el ámbito de incidencia asociado¹⁰³:

1) El programa influye en las dinámicas de la diáspora. Las reflexiones versan en torno a que el Programa promueve la organización de los emigrantes en colectivos registrados ante el consulado, en un modelo de representación concreto (Díaz, 2012; Shannon, 2007). El número de clubes se ha incrementado exponencialmente desde la puesta en marcha del Programa (García y Padilla, 2012). La adición de recursos (económicos y políticos) que genera la participación en el 3x1 ha diversificado la unidad de los clubes y federaciones, en diversas coaliciones.

¹⁰³ Cabe hacer la aclaración de que esta clasificación no es absoluta, hay autores que abordan más de un tipo de incidencia y habrá enfoques que se escapan. La síntesis que se expone es el resultado de una búsqueda intensiva de documentos (en medios electrónicos y en las bibliotecas de las principales universidades de Jalisco y de la Unidad de Estudios de Desarrollo en Zacatecas) que abordan el proceso migratorio de mexicanos hacia Estados Unidos desde la perspectiva de redes migratorias, remesas, políticas públicas o desarrollo local, asociados al Programa 3x1 para migrantes.

La participación duradera en el Programa influye en un cambio en el discurso de los clubes, que incorporan el objetivo explícito del desarrollo productivo a través de la generación de empleo, como ruta para combatir la pobreza en las zonas de origen (Valenzuela, 2004). Suele interpretarse que la participación en el programa depende de la maduración de los clubes, pero algunos estudios cualitativos desmitifican esta condición de trayectoria lineal y ponen el foco de atención en condiciones de receptividad, colaboración, afinidad política y liderazgo de actores (Zamudio, 2009). Se advierte una creciente injerencia de los alcaldes municipales en las dinámicas de conformación y disolución de los clubes, en función de la participación en el Programa (Duquette-Rury y Bada, 2013).

2) Preserva el reconocimiento de los colectivos emigrantes como grupo de interés, un lobby acreditado para influir en el desarrollo local con facultad de interlocución ante las autoridades en México. Capacidad de intervenir en una forma nueva de desarrollo comunitario transnacional. Delimita un esquema específico de interlocución con los gobiernos locales en México. Parte de la discusión de canalizar las remesas hacia las prioridades del Estado se extiende hacia el debate sobre el paradigma de migración y desarrollo. Los clubes actúan como incubadoras de nuevos enfoques de la migración y el desarrollo de políticas (Iskander, 2012). Por otra parte, también pueden ser motivo de un incremento en la capacidad productiva de las zonas receptoras (Arroyo y Berúmen, 2009).

Abundan las exploraciones sobre las contradicciones entre clubes y gobiernos locales por la selección de obras, la calidad de su construcción y su mantenimiento (Aguirre y Valdes, 2012; García, 2012; Lanly y Valenzuela, 2004), atribuibles a la debilidad organizativa de los clubes, que limita su capacidad de interlocución. Los mecanismos son asimétricos, y no existe una clara desagregación de poder. (Díaz, 2009; Fernández et al., 2006; González, 2011; Rodríguez, 2012; Valenzuela, 2007).

3) Incide en los mecanismos de coordinación interinstitucional entre los tres niveles de gobierno en México. Se destaca el papel del gobierno municipal y el gobierno estatal en la negociación o cancelación del diálogo con los migrantes, así como en la divergencia de prioridades (García, 2007; García y Padilla, 2012). Cabe mencionar que las relaciones intergubernamentales son el área menos explorada en las investigaciones sobre el programa.

4) Promueve la inversión en infraestructura y proyectos productivos en las zonas con altos índices de pobreza y marginación. Canaliza los recursos hacia las prioridades del gobierno federal en torno al desarrollo en las zonas de alta marginación. El desarrollo observable en las zonas intervenidas es frecuentemente cuestionado, los resultados son modestos y controvertidos, se explican por cuestiones estructurales relacionadas con las inercias históricas, económicas y políticas, así como a las rutinas procedimentales relacionadas con la deficiencia de planeación, coordinación y gestión, y al presupuesto insuficiente para resolver las necesidades (Arias, 2012; Cortes, 2011; García, Pérez y Salazar, 2011; Ramírez et al., 2011; Ruiz, 2009; Soto, 2006).

5) Promueve la articulación de los gobiernos locales con un modelo más incluyente de participación social, a través de esquemas de colaboración ciudadana para acciones de control y vigilancia, en torno a un discurso de transparencia y rendición de cuentas (Cruz, 2008; Frías et al., 2006). La transparencia en la colaboración genera polémica entre quienes consideran el programa como un estímulo para el control social, con resultados aceptables y quienes lo evalúan como resultado de la instrumentalización de la voluntad de los migrantes (García, 2012).

6.1.5 Evaluaciones Institucionales del Programa.

Las disposiciones para evaluar la gestión del programa están garantizadas en diversos instrumentos legales, comenzando por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el que se acredita al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) con el objetivo de realizar la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social en el país. La obligatoriedad de la evaluación es también recogida en la Ley General de Desarrollo Social, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley de Contabilidad Gubernamental, así como en los Lineamientos generales para la Evaluación de Programas de la Administración Pública Federal, de observancia obligatoria para todas las dependencias de la Administración Pública Federal responsables de programas.

Existe en el país un Sistema de Evaluación del Desempeño que además es obligatorio para los ejecutores de gasto de las dependencias y entidades, es decir, que tiene aplicación en los niveles de gobierno estatal y municipal. Cuyo propósito es realizar una

valoración objetiva del desempeño de los programas, según el grado de cumplimiento de metas y objetivos, conforme a los indicadores de gestión.

Las dependencias acreditadas para determinar la evaluación y el monitoreo de los programas de diseño federal, o que cuenten con recursos federales para su ejecución, son el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, La Secretaría de la Función Pública y las secretarías de Hacienda y Crédito Público.

De la obligatoriedad legal se comprende que el Programa 3x1 para migrantes ha sido sujeto de una evaluación constante. El acceso a las evaluaciones en línea es posible, aunque no es sencillo encontrar las anteriores a 2008¹⁰⁴ toda vez que no existe un vínculo directo en la página institucional de SEDESOL. A partir de 2007 el CONEVAL canaliza la evaluación de los Programas de Desarrollo Social, de acuerdo a la programación de la institución realiza distintos tipos de evaluaciones.

Las evaluaciones institucionales que se han realizado al programa se sintetizan en la siguiente tabla 4:

¹⁰⁴ En la página web institucional de SEDESOL existe una ventana que indica “consulta de evaluaciones de programa 2008-2013” que remite a un enlace a una publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la cual cita las referencias donde se pueden encontrar los resultados de tres evaluaciones: una Meta evaluación 2007-2012, realizada por el Colegio Mexiquense A.C., un Estudio de Permanencia de los PFP del Programa 3x1 para Migrantes para proyectos apoyados en 2009, realizada en 2012 por el Instituto Politécnico Nacional; y una Evaluación específica de Desempeño 2012 del CONEVAL (sólo a una, a pesar de que este tipo de evaluación se realiza casi cada año). Las evaluaciones anteriores a 2008 se pueden conseguir siguiendo el menú de la página web al que dirige el DOF (que es la web de SEDESOL de la administración 2006-2012), aunque no existe un índice o un buscador para filtrarlas por programa, es posible acceder a todas las evaluaciones de todos los programas sociales de 2002 a 2012. Por su parte, en la página web del Consejo Nacional de Evaluación de la política social se encuentran todas las evaluaciones de 2007 a 2015, de todos los programas federales.

Tabla 4. Evaluaciones institucionales del Programa 3x1 para migrantes			
Año	Nombre Evaluación	Tipo de Evaluación	Institución evaluadora
2002	Evaluación Externa	Reglas de operación y funcionamiento	Red de Consultores Nacionales, S.C.
2003	Evaluación Externa	Reglas de operación y funcionamiento	Red de Consultores Nacionales, S.C.
2004	Evaluación Externa	Consistencia en las Reglas de Operación, metas, costos, cobertura y percepción de los beneficiarios	SerPro S. C.
2005	Evaluación Externa	Meta análisis. Diseño, focalización, cobertura, operación, verificación de metas, percepción de beneficiarios y agenda de	SerPro S. C.
2006	Evaluación externa	Coherencia en el diseño, focalización, cobertura, procesos, percepción de beneficiarios	Universidad Autónoma de Chapingo
2007	Consistencia y resultados	Diseño, planeación estratégica, operación, cobertura, focalización, percepción y resultados	CIDE, A. C.
2002-2007	Monitoreo de Obra Pública	Operación y permanencia de la obra pública	Universidad Autónoma Metropolitana
2007	Específica	Monitoreo de obra	CONEVAL
2007	Consistencia y Resultados	Capacidad institucional del programa	CONEVAL
2008	Específica de Desempeño	Valoración sintética de objetivos y metas, análisis de indicadores	CONEVAL
2009	Específica de Desempeño	Valoración sintética de objetivos y metas, análisis de indicadores	CONEVAL
2010 - 2011	Específica de Desempeño	Valoración sintética de objetivos y metas, análisis de indicadores	COLMEX - CONEVAL
2011 - 2012	Consistencia y Resultados	Capacidad institucional del programa	CONEVAL
2011	Complementaria	Proyectos productivos	CONEVAL
2012	Específica de Desempeño	Informe, opinión de la dependencia y fichas de Monitoreo de las Evaluaciones Específicas de Desempeño 2012-2013	CONEVAL
2013	Específica	Informe, opinión de la dependencia y ficha de Monitoreo y Evaluación	CONEVAL
2014	Específica de Desempeño	Valoración sintética de objetivos y metas, análisis de indicadores	CONEVAL
2014	Específica	Ficha de Monitoreo y Evaluación	CONEVAL
2015	Específica	Ficha de Monitoreo y Evaluación	CONEVAL

Fuente: Elaboración propia con información pública de SEDESOL y CONEVAL

Con el fin de ejemplificar los señalamientos más recurrentes al programa en dichas evaluaciones se ha elaborado una síntesis esquemática, que recoge en siete categorías las principales sugerencias de los evaluadores. Sin soslayar del riesgo que implica hacer la recuperación de extensos documentos en breves líneas.

a) El programa funciona principalmente para la realización de obras de infraestructura. Las evaluaciones revisadas acreditan con mayor o menor entusiasmo el esquema del programa, se enfatizan los hallazgos que legitiman la operación y el gasto público, se suele reconocer que la inversión en obras de infraestructura es exitosa, las obras existen y funcionan, en un porcentaje que oscila entre el 96%.

b) El programa fomenta la participación de los migrantes: Desde la primera evaluación se reconoce que el Programa fomenta la inversión de los migrantes, en 2002¹⁰⁵ se

¹⁰⁵ 2002 Evaluación externa de Reglas de Operación y funcionamiento. Realizada por la Red de Consultores Nacionales, S.C.

destacaba que un alto porcentaje de los clubes cuestionados estaban interesados en el esquema del Programa.

En 2004¹⁰⁶ se destacó el “poder económico de los migrantes para contribuir a resolver las necesidades básicas de las localidades”, se reconoce que es necesario hacer una labor de convencimiento hacia los migrantes para ganar su confianza en el programa, “convertir al migrante promedio en un decidido *aportante* (sic) del Programa”, se sugiere mejorar la calidad de la información otorgada a los migrantes, quienes desconocen sus derechos y obligaciones ante el programa.

En 2005¹⁰⁷ se destaca que las federaciones de clubes d emigrantes participan cada vez más en diversos procesos del Programa, aunque se cuestiona la pertinencia de su participación como intermediarios entre los clubes y el programa. Se reconocen características de corresponsabilidad e implicación entre migrantes y ciudadanos para la solución de los problemas que afectan a sus localidades y se destaca el “fortalecimiento de vínculos migrantes-connacionales y ciudadanos-gobernantes”; así como el desarrollo del tejido social de los connacionales.

En 2013¹⁰⁸ se siguen destacando que el Programa fomenta vínculos con los emigrantes y favorece la organización de las comunidades en el extranjero.

En 2015¹⁰⁹ la evaluación destaca que el Programa es un *elemento de cohesión* y articulación de esfuerzos de migrantes radicados en Estados Unidos con las localidades de origen para el beneficio del desarrollo comunitario.

c) Existe un conflicto las zonas de atención por los intereses de los migrantes y las prioridades del sector gubernamental: La intervención de los migrantes en la definición de las zonas de atención ha sido percibida como un problema para los objetivos de la institución desde la puesta en marcha del programa, hasta el momento actual. En 2002¹¹⁰ el evaluador externo recomendaba que las localidades atendidas debieran encontrarse en las zonas que corresponden con las prioridades de la Unidad en la que se adscribió el programa, es decir, canalizar la inversión a las zonas marginadas, aunque no

¹⁰⁶ 2004 Evaluación externa de consistencia en las Reglas, metas, costos, cobertura y percepción de los beneficiarios. Realizada por SerPro S.C.

¹⁰⁷ 2005 Evaluación externa Meta análisis. Diseño, focalización, cobertura, operación, verificación de metas, percepción de beneficiarios. Realizada por SerPro S.C

¹⁰⁸ 2013 CONEVAL. Evaluación específica.

¹⁰⁹ 2015 CONEVAL. Evaluación específica.

¹¹⁰ 2002 Op cit.

necesariamente con altos índices de emigración, para que las acciones tuviesen “un sentido directo de combate a la pobreza”. Se sugería priorizar los problemas de infraestructura social básica como agua potable, drenaje y centros de salud.

En 2006¹¹¹ se repite el cuestionamiento del interés de los migrantes, distinto a los “criterios sobre los niveles de marginación prioritarios” para el sector gubernamental.

En la evaluación de 2007¹¹² se cuestiona la capacidad de atender de manera focalizada o prioritaria a zonas de alta y muy alta marginación, se sugiere alinear mejor con los objetivos estratégicos de la Secretaría de Desarrollo Social. Los evaluadores destacan la incoherencia entre fortalecer los vínculos con los migrantes y canalizar las remesas hacia las zonas de interés del Estado (CIDE, 2008: 113):

“El diseño del Programa no ha establecido cuál es la prioridad relativa entre (i) apoyar a localidades altamente marginadas vs. (ii) zonas de alta migración, o bien frente al objetivo de (iii) fortalecer los vínculos entre los migrantes y sus comunidades de origen, es difícil determinar si estas inercias son un vicio o una virtud del Programa”.

En 2015¹¹³ se sigue cuestionando que no existan criterios definidos por la institución para delimitar las localidades que se atenderán, el evaluador cuestiona el criterio de los migrantes y su relación con “la medición del desarrollo prioritaria” para el área donde se encuentra emplazado el programa.

d) Debate sobre la viabilidad de los proyectos productivos en el Programa: En 2002¹¹⁴ se recomienda priorizar los proyectos productivos, con un sentido de combate a la pobreza y generación de empresas sociales y empleo. En 2006¹¹⁵ las recomendaciones sobre proyectos productivos advierten dificultades por “baja sostenibilidad”, y se previene sobre la insuficiencia capacidad de las instituciones gubernamentales para dar seguimiento a los proyectos, tanto de obra como productivos. En 2013¹¹⁶ se advierten los riesgos de sustituir el beneficio comunitario de las obras, por beneficios particulares al invertir en proyectos productivos sin “incidencia directa en la atención a las necesidades sociales”.

¹¹¹ 2006 Evaluación externa. Coherencia en el diseño, focalización, cobertura, procesos y percepción de los beneficiarios. Realizada por la Universidad Autónoma de Chapingo.

¹¹² 2007 Evaluación de consistencia y resultados. Realizada por el CIDE, A.C.

¹¹³ 2015 Op cit.

¹¹⁴ 2002 Op cit.

¹¹⁵ 2006 Op cit.

¹¹⁶ 2013 Op cit.

Las dudas sobre la viabilidad de la modalidad de apoyo a proyectos productivos siguen en 2015¹¹⁷, la evaluación señala que existe una escasa cultura emprendedora en el país para desarrollar proyectos productivos, emplazan a fomentar capacitación antes de invertir en proyectos con alto riesgo de fracaso, también se señala que la institución que dirige el programa no ha definido los criterios claros y estandarizados para discernir si los proyectos productivos inciden en la atención a las necesidades prioritarias de la comunidad.

e) Dificultades para promover un esquema de control social: En 2004¹¹⁸ se advierte que el esquema de contraloría social no está funcionando adecuadamente, el planteamiento de que se realice a través de la participación de los ciudadanos se planteaba en ese momento como inviable “delimitada en ocasiones por deficiencias insuperables” que se refieren a la escasa capacitación a los ciudadanos que participarían. En la evaluación de 2006¹¹⁹ se indaga en las capacitaciones a los ciudadanos y la coordinación con los organismos estatales de contraloría social, los resultados son incipientes. En 2012 se reconoce como un logro que en cada Delegación existe un Programa Estatal de Contraloría social y que se realicen talleres de capacitación. En 2015¹²⁰ la ficha de monitoreo celebra que se ha logrado implementar un esquema de contraloría social basado en el voluntariado y la participación comunitaria en el 80% de los proyectos.

f) Supervisión de las obras insuficiente: Otro señalamiento que se relaciona con el control, en este caso horizontal, se refiere a los problemas para la supervisión de las obras. Estas son ejecutadas por lo general por el nivel de gobierno municipal pero es responsabilidad de los tres niveles de gobierno verificar su correcta ejecución. En 2004¹²¹ se identifica la supervisión y seguimiento de las obras como elementos clave del programa y señala que la verificación realizada es deficiente, debido a que los recursos de los que disponen las estructuras administrativas locales (incluye a las Delegaciones federales) son muy limitadas y dificultan que los responsables de la supervisión “se involucren” en dicha labor. En 2013 siguen las carencias en la estructura administrativa, pero además se identifica que el diseño del programa no cuenta con procesos estandarizados para la supervisión de los proyectos.

¹¹⁷ 2015 Op cit.

¹¹⁸ 2004 Op cit.

¹¹⁹ 2006 Op cit.

¹²⁰ 2015 Op cit.

¹²¹ 2004 Op cit.

g) La coordinación interinstitucional como reto y carencias del gobierno municipal

La evaluación de 2002 advierte que el personal de los tres niveles tiene carencias de información y capacitación sobre los criterios y metodología del Programa y la definición de las zonas de atención. Los funcionarios aprendieron *sobre la marcha* a través de reuniones de coordinación promovidas por los propios funcionarios involucrados para socializar los aprendizajes. Se prevenía entonces sobre la divergencia en capacidades de las administraciones municipales de las zonas más marginadas, en los que (sic) “no existe el personal calificado para cumplir de manera eficiente con las funciones inherentes a sus cargos, la misma evaluación señalaba que los Ayuntamientos son la pieza clave”¹²² para la operación del Programa.

En 2003 la evaluación señaló como uno de los principales problemas de funcionamiento la falta de coordinación institucional, que retrasó el desarrollo de las obras. Se concluye que “no existen planteamientos claros de cómo deben trabajar conjuntamente el gobierno federal y los gobiernos estatales, ya que por lo general cada uno persigue sus propios objetivos”¹²³.

En 2004¹²⁴ se vuelve a destacar que el elemento clave para el éxito de las obras y del Programa es el trabajo de los ayuntamientos, el compromiso del presidente municipal y los comités de obra.

La evaluación de 2006¹²⁵ señala que el Programa tiene muy buena aceptación y un aceptable nivel de conocimiento entre los funcionarios municipales, sin embargo, los gobiernos estatales por lo general se retrasan en aportar sus recursos, en menoscabo del cumplimiento de los planes.

La evaluación de desempeño 2010-2011¹²⁶ señala que existen deficiencias en la coordinación de los tres niveles de gobierno para la selección de zonas de cobertura.

De las evaluaciones examinadas podemos concluir que revelan un incesante esfuerzo de la Dirección por mejorar la operación del programa, sin embargo, la gran mayoría de las evaluaciones –especialmente las de desempeño que se basan en indicadores- se plantean

¹²² 2002 Op cit.

¹²³ 2003 Evaluación externa. Reglas de Operación y funcionamiento. Realizada por Red de Consultores Nacionales, S.C.

¹²⁴ 2004 Op cit.

¹²⁵ 2006 Op cit.

¹²⁶ 2010-2011 Evaluación específica de desempeño. COLMEX-CONEVAL

desde la perspectiva de hacer más eficiente la gestión y la administración de los recursos, hacia los objetivos prioritarios del área del gobierno federal en la que se adscribe el programa, la Unidad de Microrregiones, cuya prioridad es atender los territorios que presentan los mayores niveles de marginación y pobreza del país. Desde esta perspectiva los intereses de los migrantes que no coincidan con las prioridades del área, son consideradas como un desvío en la eficiencia.

Las evaluaciones son planteadas desde un nivel central del gobierno, que además de restringir los intereses de los colectivos migrantes, otorga escasa consideración a los socios gubernamentales. Las evaluaciones, los evaluadores, los indicadores considerarán válidos para el control y seguimiento, todos son planteadas desde la perspectiva del gobierno central, ya lo advertía Margarita Cruz (Cruz, 2008: 73):

“Los indicadores del programa 3x1 fueron diseñados a nivel central por funcionarios de alto nivel alejados y en desconocimiento del contexto de operación; sin información al respecto de los procesos y los resultados que verifiquen el cumplimiento de los objetivos... Indicadores así diseñados conducen a buscar realidades locales erróneas y por lo tanto fomentar sistemas de monitoreo irrelevantes. Los ejecutores ajustan la información a formatos preestablecidos, sin considerar criterios que intenten homogenizar las diferencias entre los proyectos”.

Si bien hay algunas evaluaciones externas que consideran metodologías cualitativas basadas en casos de estudio y que incluyen la perspectiva de otros actores intervinientes adicionales a los funcionarios que administran el programa, éstas se realizaron durante los primeros años de implementación del 3x1 (al menos aquellas a las que tuvimos acceso) y las evaluaciones sucesivas, se basan exclusivamente en el rendimiento a partir de indicadores cuantitativos.

Partiendo del planteamiento del control de indicadores, el cumplimiento de las metas y la eficacia en la asignación del presupuesto que predomina en las evaluaciones, diseñadas y controladas desde la perspectiva del actor federal, es comprensible que la mayoría de las recomendaciones se encaminen hacia ajustar el programa a las prioridades de la administración que controla su operación. En consecuencia, las modificaciones al esquema original del programa han evolucionado en gran medida con una lógica introspectiva, priorizando la autoridad y el dominio vertical, en detrimento de la transformación con una retroalimentación desde las bases, como podría suceder en un esquema de implementación más acorde con el *backward mapping*.

El análisis de las evaluaciones proporciona indicadores para evidenciar que el estilo de implementación del programa conlleva un conflicto entre la expectativa de participación de cuatro actores y la intencionalidad para incidir en determinados objetivos prioritarios para el área administrativa federal en la que se emplaza el programa. Se advierte que los esfuerzos de reforma y evolución en las recomendaciones están dirigidos hacia el control centralizado. Con estas inquietudes continuamos el análisis de las disposiciones de la reglamentación para integrar nuestro razonamiento.

6.2 Disposición normativa del Programa: análisis de la reglamentación institucional.

El Programa 3x1 para migrantes está fundamentado en la Ley de Desarrollo Social, que acredita en el artículo 14 a realizar acciones “que promuevan la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; protección social y programas asistenciales; y el fomento del sector social de la economía”.

Los recursos para su ejecución están comprendidos en los subsidios para el Desarrollo Social, respaldados por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, según el Ramo Administrativo 20, destinado a la población que vive en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y marginación¹²⁷.

El marco reglamentario para su ejecución e implementación está contenido en las Reglas de Operación del Programa, que se publican anualmente. Para nuestro análisis consideramos las más recientes, que corresponden al ejercicio presupuestal de 2016¹²⁸.

En este documento se congrega la esencia normativa del programa¹²⁹, se establecen los objetivos, prioridades y población a la se pretende beneficiar, se especifican los

¹²⁷ La definición de la población con tales condiciones no es atribución de la instancia que diseña o implementa el programa, sino que deben ajustarse a los criterios del Consejo Nacional de Población y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Además de las coberturas especiales definidas por la Cámara de diputados, en función de la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria.

¹²⁸ Las reglas de Operación para el ejercicio 2016 fueron publicadas el martes 29 de diciembre de 2015, en la décima sección. Son de acceso público permanente. Además se publican en la página oficial de la SEDESOL.

¹²⁹ Además de las Reglas de Operación existen otros seis documentos normativos a los que se hace referencia en el documento de reglas, se denominan “Lineamientos”, y en ellos se regulan especificaciones adicionales sobre: la operación de los programas de desarrollo social, la contraloría social, la priorización de la cobertura, la focalización de los beneficiarios, la evaluación del programa y la captura de información socioeconómica de los beneficiarios, así la normativa para el manejo de dicha información.

procedimientos y pasos que conlleva la ejecución, tipos y montos de apoyo. Delimita las atribuciones de cada actor y las reglas para la negociación y resolución de conflictos, especifica la dimensión de control social hacia el programa y los criterios de evaluación¹³⁰.

6.2.1 Estructura general del programa: Objetivos, prioridades y alcances.

La adhesión del programa con las prioridades del *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* se justifica por la “promoción de la equidad y la inclusión”, a través de esquemas de desarrollo comunitario y participación social. En las justificaciones asociadas al *Plan Sectorial de Desarrollo Social* la estrategia 5.2 indica su objetivo:

“Promover el desarrollo comunitario de las localidades seleccionadas por migrantes a través de la participación coordinada de los tres órdenes de gobierno y los migrantes en proyectos productivos y de infraestructura social comunitaria” (SEDESOL. Plan Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018: 53)

Destaca que la prioridad para definir la cobertura en este caso sea la voluntad de los migrantes, sin referencia al grado de marginación, el índice de expulsión migratoria, o cualquier otro indicador que limite la elección de los migrantes, o las conduzca hacia las prioridades gubernamentales.

En las Reglas de operación del Programa 3x1 para migrantes para el ejercicio 2016¹³¹ se aborda el contexto del problema de la emigración someramente, en la introducción, seguido del desarrollo en varios párrafos sobre el impacto de las remesas en el desarrollo de las comunidades de origen de los inmigrantes, y su efecto favorable en el bienestar de las familias y comunidades receptoras “permitiendo disminuir los niveles de pobreza”. Es notoria la vinculación normativa del Programa con el paradigma de migración y desarrollo, en sintonía con los organismos internacionales de financiación:

“El Programa 3x1 para Migrantes surge como una respuesta al interés de las y los mexicanos radicados en el exterior por colaborar en acciones y obras necesarias en sus territorios de origen, [...] fortaleciendo la participación social para impulsar el desarrollo comunitario a través de la inclusión productiva y la

¹³⁰ Este instrumento regulativo incorpora los formatos para acceder al programa, la primera impresión es abrumadora, son 90 páginas de dedicadas a los múltiples formatos. Dominar la complejidad de la reglamentación es una labor ardua. Este simple hecho pone en evidencia la desventaja en la que se encuentran los colectivos emigrantes para participar en el programa, se requiere dominio de temas administrativos para comprender el uso adecuado para cada instrumento.

¹³¹ Reglas de Operación del Programa 3x1 para migrantes para el ejercicio 2016. Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2015. Consultadas en febrero de 2016 en www.dof.gob.mx

inversión en proyectos de infraestructura social, de servicios comunitarios, educativos y proyectos productivos”. (Reglas de Operación del Programa 2016)

Una vez justificado el origen del programa y su adhesión a las estrategias nacionales de desarrollo se expone el objetivo principal, y un objetivo específico:

“2.1. Objetivo General: Contribuir a fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario mediante la inversión en Proyectos de Infraestructura Social, Servicios Comunitarios, Educativos y/o Proyectos Productivos cofinanciados por los tres órdenes de gobierno y organizaciones de mexicanas y mexicanos en el extranjero.

2.2. Objetivo Específico: Promover el desarrollo comunitario, a través de proyectos de Infraestructura Social, Servicios Comunitarios, Educativos y/o Productivos propuestos por los migrantes, en las localidades seleccionadas por ellos mismos, cofinanciados por los tres órdenes de gobierno y los migrantes organizados”. (Reglas de Operación del Programa 2016)

Se reitera el vínculo de la participación social para promover el desarrollo, cediendo la priorización del tipo de proyecto y las localidades a intervenir, dando a entender que la colaboración de los migrantes es decisiva, y la tarea de los tres órdenes de gobierno es contribuir a su financiación. Resalta especialmente que el gobierno se asume como promotor solidario que “contribuye” al fortalecimiento de la participación social y no como el principal responsable de fomentar la inclusión de los grupos llamados a la colaboración, ni como garante de la inversión en proyectos de infraestructura básica para otorgar las condiciones mínimas de bienestar y desarrollo comunitario.

No obstante la anunciada atribución de los migrantes para seleccionar los proyectos y localidades en las que se invertirán los recursos del programa, las mismas Reglas de Operación puntualizan criterios específicos para la selección de proyectos. En estos criterios son notorias las limitaciones para la influencia de los migrantes. El primer criterio específico delimita que los proyectos de infraestructura básica se canalizan hacia obras de infraestructura, como redes de agua y drenaje o electrificación, y servicios comunitarios, entre los que se contemplan centros de aprendizaje o rehabilitación. El acondicionamiento de iglesias, plazas públicas, plazas de toros, salones para ceremonias, o la decoración de la entrada al pueblo con arcos simbólicos, que solían ser las acciones que más realizaban los clubes antes de la institucionalización del programa, están descartadas.

Los proyectos para la asistencia económica a los enfermos o adultos mayores, que se mantienen entre las prioridades de la colaboración colectiva de los clubes hacia sus

pueblos, tampoco considerados en los criterios de priorización del Programa, la asistencia a la población vulnerable se encamina hacia centros de aprendizaje y desarrollo. La prioridad explícita del gobierno en los criterios de selección de las ROP es resolver las necesidades en la provisión de infraestructura básica, equipar los centros educativos y fomentar la inversión en proyectos productivos; se ilustra en la tabla 5 con el extracto de los criterios de selección de proyectos:

Tabla 5. Criterios formales para la selección de proyectos en la reglamentación del Programa

<p>Criterios de selección de Proyectos</p> <p>3.4.2. Criterios específicos.</p> <p>I. Para los Proyectos de Infraestructura Social o de Servicios Comunitarios, que aporten al desarrollo comunitario a través de:</p> <p>a) La atención de necesidades en materia de infraestructura y servicios básicos, entre otras: agua, drenaje y saneamiento, electrificación, infraestructura de salud o deportiva. Centros de aprendizaje, de rehabilitación, de desarrollo de población en situación de vulnerabilidad, entre otros: niños, adultos mayores, madres solteras, personas con discapacidad.</p> <p>b) La accesibilidad con caminos o carreteras, pavimentación, construcción de calles, banquetas y puentes.</p> <p>II. Proyectos Educativos.</p> <p>a) Que contribuyan a dotar a las escuelas de los equipos necesarios para mejorar la calidad de la educación, tales como: computadoras, materiales para laboratorios, talleres o deportes, así como mobiliario para aulas y bibliotecas, entre otros.</p> <p>b) Que contribuyan a mejorar las condiciones de las escuelas para ofrecer espacios dignos y adecuados para las y los alumnos, con proyectos tales como: construcción de piso y muros firmes, abastecimiento de agua, construcción o remodelación de baños, conexión a la red de drenaje, acceso a la red eléctrica, entre otros.</p> <p>III. Para los Proyectos Productivos.</p> <p>a) Que contribuyan a la generación de ingreso y empleo, y fortalecer el patrimonio de familias radicadas en México.</p> <p>b) Que generen bienestar económico y social para los beneficiarios del proyecto.</p> <p>c) Que sean negocios rentables y sostenibles.</p> <p>d) Que las personas que desarrollarán el proyecto cuenten con capacidades técnicas y de gestión para la implementación del plan de negocios propuesto.</p> <p>Un Proyecto Productivo sólo podrá ser apoyado una vez durante el mismo ejercicio fiscal y no podrá ser objeto de selección en los dos ejercicios fiscales subsecuentes, ya sea que se trate de un proyecto individual o familiar.</p> <p>No se otorgarán apoyos a diferentes integrantes de una misma familia que presenten solicitudes de recursos para un mismo Proyecto Productivo.</p> <p>3.4.3. Criterios de priorización.</p> <p>I. Que favorezcan el cumplimiento de los objetivos de la Cruzada contra el Hambre.</p> <p>II. Que beneficien al mayor número de personas.</p> <p>III. En el caso de Proyectos de Infraestructura o de Servicios Comunitarios, que incidan de manera directa en su desarrollo y los procesos de participación social de los habitantes de las comunidades donde se desarrollan los proyectos</p> <p>IV. Que privilegien la incorporación de mano de obra de la comunidad donde se lleven a cabo las obras y/o acciones.</p> <p>V. Que habiendo sido aprobados en ejercicios fiscales anteriores, no hubiesen sido ejecutados en todo o en parte por razones de índole presupuestario.</p> <p>VI. Proyectos que cuenten con la participación de integrantes del conjunto de hogares del padrón de beneficiarios de PROSPERA Programa de Inclusión Social para su atención por parte del Programa. Para este criterio, el Programa podrá brindar asesoría para el diseño del proyecto.</p>
--

Fuente: Extracto de las Reglas de Operación del Programa 3x1 para migrantes. 2016

Destaca que además de cumplir con los criterios de selección, existe otro filtro, en el 3.4.3 de las reglas, que otorga prioridad a aquellos proyectos que incidan en las localidades u hogares que el gobierno federal ha priorizado en consonancia con los objetivos de otros programas, como la estrategia denominada “Cruzada contra el hambre”, o bien, que incidan en beneficiar a la familias beneficiarias del programa PROSPERA.

La ponderación de la focalización de los esfuerzos estatales para atender a determinadas localidades y la población con mayores carencias, vinculando diversos programas y confinando a sectores muy concretos las opciones para financiar proyectos con el esquema del programa, genera una incompatibilidad con el ánimo de colaboración hacia

los migrantes. La prioridad para atender los intereses identificados por los colectivos se anuncia con triunfalismo en la estrategia del Plan Sectorial de Desarrollo y en el objetivo específico 2.2 de las Reglas de Operación del Programa, que plantean que los migrantes “eligen” el tipo de proyecto y la localidad en la que se desarrollará, dando a entender que la valoración de las necesidades es atributo exclusivo de los migrantes. Sin embargo, esta posibilidad se enfrenta a las mencionadas restricciones en la priorización que especifican las reglas.

Si nos remitimos al momento en que se lanzó el programa a nivel nacional con el nombre de Iniciativa Ciudadana 3x1 y comparamos con su objetivo vigente en 2016 nos percatamos de la evolución, en el sentido normativo de la colaboración con los colectivos emigrantes, dirigiendo su esfuerzo hacia la promoción del desarrollo local:

Tabla 6. Comparativo entre objetivos del Programa 2002 vs 2016

	2002	2016
	Programa Iniciativa Ciudadana 3x1	Programa 3x1 para migrantes
Objetivo General	Apoyar las iniciativas ciudadanas para concretar proyectos para mejorar la calidad de vida de los habitantes mediante la concurrencia de recursos de la federación, estados, municipios y de los propios ciudadanos organizados, radicados en el país o en el extranjero, así como de asociaciones e instituciones nacionales o internacionales.	Contribuir a fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario mediante la inversión en Proyectos de Infraestructura Social, Servicios Comunitarios, Educativos y/o Proyectos Productivos cofinanciados por los tres órdenes de gobierno y organizaciones de mexicanas y mexicanos en el extranjero.
Objetivos Específicos	<p>Impulsar las iniciativas ciudadanas corresponsables en las que ciudadanos organizados y los tres órdenes de gobierno ejecuten proyectos que mejoren las condiciones socioeconómicas de las localidades seleccionadas.</p> <p>Promover que las propuestas de inversión se canalicen a las comunidades de alta migración y en pobreza extrema.</p> <p>Fomentar los lazos de identidad de los connacionales radicados en el exterior hacia sus comunidades de origen.</p>	Promover el desarrollo comunitario, a través de proyectos de Infraestructura Social, Servicios Comunitarios, Educativos y/o Productivos propuestos por los migrantes, en las localidades seleccionadas por ellos mismos, cofinanciados por los tres órdenes de gobierno y los migrantes organizados

Fuente: Reglas de operación del Programa Iniciativa Ciudadana 3x1 2002 y Reglas de operación del Programa 3x1 para migrantes 2016. De acceso público en www.sedesol.gob.mx

Destaca notoriamente el cambio en el discurso en el objetivo general, en 2002 el gobierno es coadyuvante de las iniciativas ciudadanas y asociaciones, entre las que pueden tener cabida los migrantes, el programa en principio parece diseñado para incentivar la implicación de los diversos grupos sociales en la resolución de los problemas públicos. A partir de 2005 el programa se dirige exclusivamente a las iniciativas de organizaciones de migrantes.

Según el objetivo general de 2002, tendría cabida cualquier proyecto que incidiese en “mejorar” las condiciones sociales de las localidades, tales como el embellecimiento de

plazas o el equipamiento de iglesias. La laxitud se acota en los objetivos específicos dirigiendo el beneficio al entorno socioeconómico de las localidades seleccionadas, las cuales deben coincidir con una focalización hacia las comunidades de alta migración y pobreza extrema.

También destaca el énfasis en el fomento a los lazos de identidad que existía en 2002. El programa en su arranque tenía indicios de aspirar a componer un eje articulador con la diáspora. Esta intención desaparece posteriormente.

En 2016 los colectivos figuran en el objetivo general como financiadores solidarios del gobierno para impulsar el desarrollo comunitario, el objetivo central no menciona siquiera la posibilidad de injerencia en seleccionar ni proyectos ni localidades, su competencia se limita a aportar recursos. En el objetivo específico ya se menciona el atributo para la selección de localidades que podrían tener los migrantes¹³², siempre y cuando los proyectos que propongan correspondan con la limitada gama de opciones: Infraestructura social, servicios comunitarios, educativos o proyectos productivos. Ya no hay cabida para embellecimiento o remozamiento del patrimonio histórico.

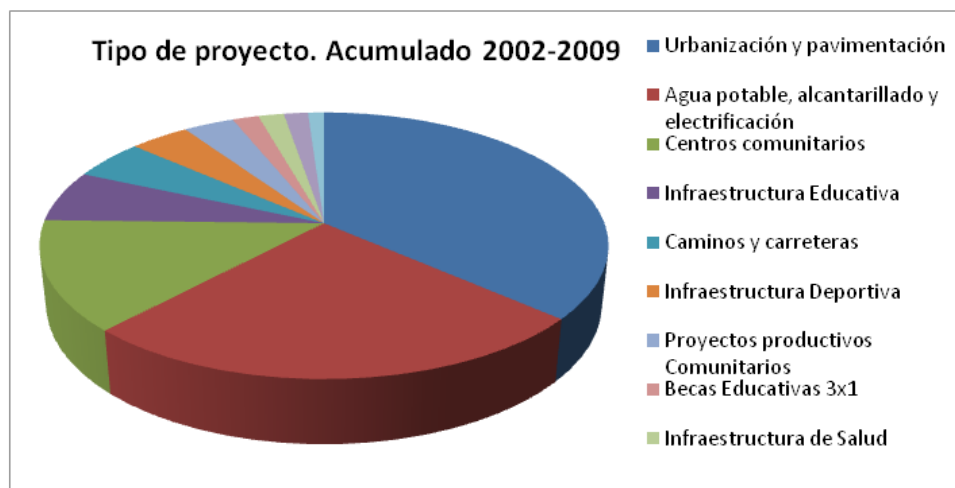
Los colectivos emigrantes pierden la centralidad que tuvieron en el discurso durante los primeros años de implementación de esta política, apoyar sus iniciativas tradicionales no es el centro de atención en el objetivo del Programa actualmente. Los colectivos migrantes no son los protagonistas de la colaboración, sino un actor más, que financia acciones para el desarrollo comunitario junto con los tres niveles de gobierno.

Es notorio que la institucionalización de la práctica altruista que precede al programa dirige las voluntades y propuestas de los migrantes hacia los criterios establecidos por la instancia gubernamental que diseña y dirige la estrategia. La SEDESOL conduce su orientación a través del tiempo hacia los proyectos que resuelvan las carencias en la provisión de infraestructura, que si bien es cierto que mejoran la calidad de vida de las localidades, también es verdad que se realizan en mayor concordancia con las prioridades del Estado, que con las prioridades de los colectivos emigrantes, al menos, con respecto al tipo de obras y acciones que solían realizar antes de la institucionalización del programa.

¹³² Con limitaciones sobre el criterio de selección de los proyectos y la priorización de acciones vinculantes con otros programas federales.

Los siguientes gráficos ilustran el resultado de la focalización de los intereses hacia los deberes del gobierno, a través del esquema de prioridades en el programa:

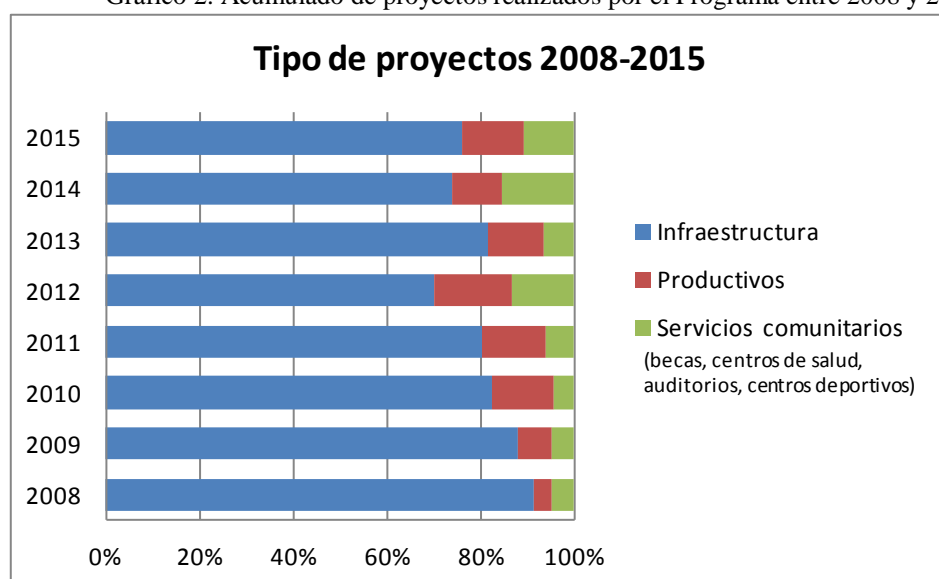
Gráfico 1. Acumulado de proyectos realizados por el Programa entre 2002 y 2009



Fuente: Elaboración propia con información de SEDESOL (2010) "El Programa 3x1 para Migrantes como oportunidad de ingreso y empleo en México 2002-2010"

No fue posible obtener los datos del histórico completo con el mismo nivel de desagregación, por ello se preparan dos gráficos distintos, según el tipo de informe consultado. La comparación entre ambos no es posible, pero podemos advertir que desde el inicio del programa se han priorizado los proyectos que inciden en infraestructura de urbanización y servicios básicos como agua y electrificación; antes que los proyectos de infraestructura deportiva o centros comunitarios, que tienen más relación con los intereses tradicionales de los colectivos.

Gráfico 2. Acumulado de proyectos realizados por el Programa entre 2008 y 2015



Fuente: Elaboración propia con informe obtenido en entrevista con el director general del Programa. Abril 2016.

La posibilidad de canalizar la inversión hacia proyectos productivos ha estado presente desde la puesta en marcha del programa, planteados como un objetivo deseable sin especificar detalles y el porcentaje de proyectos apoyados en ese rubro se mantuvo en torno al 5% desde 2002 hasta 2008. A partir de 2009 las reglas de operación incorporan como una modalidad explícita los proyectos productivos para el fortalecimiento patrimonial¹³³, con una modalidad de financiación distinta: 50% aportación federal y 50% de aportación de los migrantes. Sin embargo, a pesar del esfuerzo intencionado para canalizar las remesas hacia actividades productivas, el resultado es que los proyectos realizados en dicho esquema no han superado el 15% del total de proyectos apoyados desde entonces.

Los estudios de caso sobre la inversión productiva señalan dificultades para concretar proyectos, que se explica en una parte por la divergencia con la dinámica tradicional de canalizar la filantropía hacia las localidades de origen. Transitar de la promoción de obras de infraestructura hacia proyectos productivos es “el paso de la muerte” del Programa 3x1 para migrantes (García, 2007), debido a que implica cambiar el condicionamiento de la filantropía hacia la búsqueda de beneficios y ganancias. Las reticencias también se encuentran en los funcionarios que deberían promoverlos, por la dificultad para controlar que no se generen beneficios privados a costa del interés público, según ilustra Wilfrido Ruiz (2009: 8)

“El Programa enfrenta problemas operativos para impulsar proyectos productivos. Por lo general, se presenta reticencia por parte de funcionarios y migrantes para apoyarlos, debido a que no hay forma de garantizar que sus resultados deriven en beneficio colectivo. Incluso se ha sugerido, que el problema no es la falta de demanda de proyectos productivos, sino el riesgo de que sus utilidades se concentren entre los familiares de los líderes o de los promotores”.

La transición hacia la inversión productiva es un paso arriesgado en primer lugar porque no todos los emigrantes consideran volver a México, la migración de retorno está cambiando por una de larga estancia, como se ha explicado en el capítulo anterior. Las intenciones para invertir dependen además del contexto económico de la localidad, la experiencia adquirida en la vivencia migratoria, incluso la etapa del ciclo doméstico de los hogares de los migrantes (Cortes, 2011). Existe además cierta reticencia de los

¹³³ Es importante señalar que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) financió el diseño, el lanzamiento piloto y la puesta en marcha de la modalidad de proyectos productivos. Información pública consultada en la web del BID en diciembre 2015 en <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=me-11012>

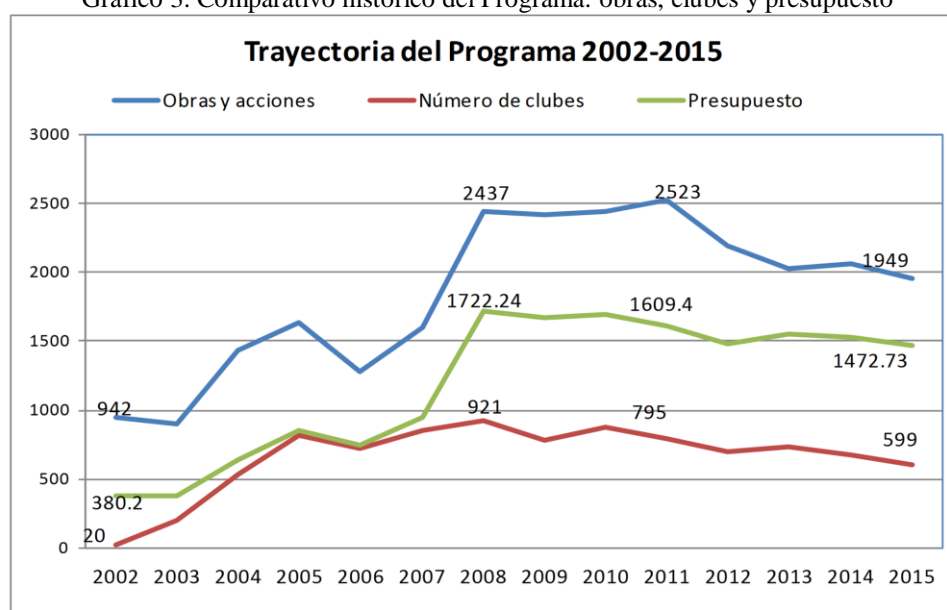
migrantes que pese a la inquietud por volver al origen, y contribuir al desarrollo económico y social de sus comunidades, tienen desconfianza en el sistema político y social (García, 2002)

Por otro lado, la intención de diversificar la cobertura del programa y canalizar las inversiones hacia proyectos productivos, requiere un esquema de trabajo distinto, con capacidad para la asesoría, evaluación de riesgos y acompañamiento a los proyectos productivos, y según señalan algunos estudios de caso, el acompañamiento institucional es un asunto pendiente, Fernando Neira (2008) ilustra los riesgos de transformar las dinámicas de inversión, hacia proyectos productivos, sin el debido fortalecimiento y acompañamiento institucional, con un caso ejemplar en Michoacán:

“Lamentablemente los proyectos productivos, pese a iniciarse y convertirse en ejemplo de organización comunitaria y modelo para el uso de remesas a nivel local y regional, no duraron mucho, y problemas de planeación, asesoría, malos manejos de recursos, entre otros aspectos, les pusieron fin a tres años de haber comenzado... Pese a la importancia que tienen los proyectos productivos en contextos de alta migración, se evidenció que estos proyectos no funcionan solo con buenas intenciones y dinero de migrantes, requieren un alto grado de planeación, de organización, proyección y fiscalización para que duren” (Neira, 2008: 6).

Por otro lado, el anhelo de incidir de forma más intencionada hacia la inversión productiva se formuló en un momento coyuntural del programa, tal vez llegó demasiado tarde para su dinámica de crecimiento, como se desprende del análisis de su trayectoria, que se expone enseguida.

Gráfico 3. Comparativo histórico del Programa: obras, clubes y presupuesto



Fuente: Elaboración propia con información de la Sedesol, Unidad de Microrregiones. El presupuesto se refiere a millones de pesos y comprende las cuatro fuentes de financiamiento: Federal, Estatal, Municipal y Migrantes.

En la representación gráfica de la trayectoria del Programa en la que comparamos el número de proyectos ejecutados, número de clubes participantes y millones de pesos de presupuesto ejercido, es posible observar que en 2008 el programa interrumpe la tendencia creciente que mantuvo desde su puesta en marcha en 2002, como política pública de alcance nacional, sólo con una desviación atípica de la regularidad incremental en 2006. A partir del año 2009 se observa una constante a la inversa, decreciendo a un ritmo sostenido (excepto en el número de proyectos realizados que se mantiene relativamente igual hasta 2011). Es innegable que el programa disminuye sus alcances progresivamente en los últimos seis años.

Un dato muy significativo es el número de Clubes de migrantes que participan en el programa, que se incrementó exponencialmente desde 2002, cuando iniciaron 20 colectivos, hasta llegar a 2008 con la participación de 921 clubes. A partir de esa fecha el declive es incesante, en el año 2015 participaron 599 clubes, es decir el 65% de los colectivos que se adscribieron al modelo de colaboración en el momento de mayor auge en 2008.

Los analistas que explican esta disminución de la participación, haciendo referencia a cuestiones macro estructurales, han atribuido el descenso a las nuevas dinámicas del fenómeno migratorio, tales como la recesión de empleos en Estados Unidos a raíz de la crisis de 2008, el incremento en las deportaciones y la llamada tasa cero en la migración de mexicanos al país vecino (Durand y Arias, 2014). Sin embargo, los estudios de caso aportan argumentos cualitativos que podrían suscitar otras explicaciones al declive, atribuibles al desinterés de los colectivos en el modelo de participación institucional propuesto, como advierte Patricia Arias (2012: 283):

“Hay que decir que la burocratización de los procedimientos, la conversión de los programas en simples promotores de servicios, la no consulta a los migrantes y sus organizaciones para definir las obras han contribuido al desinterés de los migrantes por los programas gubernamentales que buscan sus recursos”.

A pesar de la posibilidad de que el Programa pueda estar inmerso en un desánimo de participación en una proporción considerable de colectivos de emigrantes, el sistema sigue operando ininterrumpidamente y los recursos públicos destinados a su ejecución siguen siendo cuantiosos. En 2015 se destinaron 1,472.7 millones de pesos (alrededor de 80 millones de euros), el incremento en el monto asignado al programa es notable, 388% más de lo concedido en su arranque en 2002, cuando se emplearon 380 millones de pesos.

Al confrontar la inversión del último año con el momento de auge del programa en 2008, observamos una proporción decreciente de 85%, si contrastamos esta misma proporción con el declive de los clubes en el mismo periodo (que fue de 65%), podemos discurrir que el presupuesto del programa ha bajado en menor medida que la participación de los clubes. Este dato es muy relevante si se considera un argumento recurrente en las evaluaciones y estudios sobre el Programa, que suelen atribuir el desinterés de los clubes por participar en el esquema 3x1 en función del escaso presupuesto que destina el gobierno para la coordinación de acciones (Ruiz, 2009), este argumento es adoptado por los colectivos migrantes para ejercer presión sobre el gobierno, en el sentido de conseguir más recursos, lo ejemplificamos con una reflexión de Rodolfo García quien señala a propósito de una evaluación del programa¹³⁴ en diez estados (García, 2007: 168):

“Uno de los problemas de funcionamiento más importantes del Programa 3x1 para migrantes es su presupuesto federal limitado... Los clubes siempre han exigido un aumento sustancial al presupuesto federal, que en promedio no rebasó los 15 millones de dólares anuales de 2003 a 2006, frente a los 63 millones de dólares que los migrantes mexicanos enviaron diariamente a México en 2006”.

El total de proyectos realizados con este esquema de colaboración en el tiempo de funcionamiento del programa es de 25,829 obras. En el gráfico se puede observar un incremento constante que se detuvo en 2008, manteniendo un equilibrio durante cuatro años (2008 – 2011), periodo durante el cual llegaron a ejecutarse 2,500 proyectos por año. Tal como se observa gráficamente en la tendencia, y empíricamente en los hechos, es difícil que el programa vuelva a tener el auge de la década pasada, y poco probable que consiga revertir el trayecto hacia la reducción de sus alcances y cobertura. La complicada labor se debe a factores externos, como los cambios en las dinámicas migratorias, pero también a cuestiones internas al programa, como las señales de mayor centralidad y control gubernamental, con barreras a los intereses de los migrantes si es que no coinciden con las prioridades del programa gubernamental.

Queda por ver si la centralidad normativa formal no anula las posibilidades de negociación entre los implicados. Y si el liderazgo político de los actores es capaz de revertir lo que se advierte (según el análisis de la reglamentación) como un giro en

¹³⁴ Evaluación realizada por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y la Universidad Autónoma de Zacatecas durante 2005 y 2006 en los diez estados donde fue aplicado el Programa con mayor intensidad (Zacatecas, Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Hidalgo, Oaxaca, Guerrero, Morelos, San Luís Potosí y Puebla).

sentido contrario a la descentralización de las decisiones, la apertura a los actores y grupos de interés y la promoción del consenso.

6.2.2 Atribuciones de los actores, según las disposiciones reglamentarias

En párrafos anteriores se ha expuesto que los migrantes pierden protagonismo en la orientación normativa de la política a través del tiempo. Aunque el proemio de las Reglas de Operación del Programa sigue justificándose en la necesidad de canalizar el “potencial” de las remesas para abatir la pobreza, es decir, la importancia de la participación de los colectivos y su aportación al desarrollo se mantiene en el discurso, aunque los reflectores no están dirigidos hacia los migrantes, como sucedía hace poco más de una década.

Lo que nos interesa averiguar es si los ajustes normativos están acompañados de una cesión de poder mutuo, es decir, si las restricciones en los ámbitos de actuación que se desprenden del análisis de la reglamentación responden a ajustes consentidos mutuamente, o se encuentren compensados con otras facultades de intervención, y si es el caso, identificar si los colectivos mantienen una posición de equidad al negociar sus intereses y buscar un consenso con los demás interlocutores. Veamos lo que desvelan las Reglas de Operación (ROP) sobre sus atribuciones.

Sobre los actores participantes en la implementación del programa las ROP hacen una distinción de cinco tipos de ámbitos de actuación centrales, que se denominan “*instancias*”. En cada instancia participan uno o varios actores.

La Instancia normativa. La formulación, diseño y control del Programa atañe al Gobierno Federal, concretamente a la Secretaría de Desarrollo Social, que faculta responsabilidades en la Unidad de Microrregiones para: asignar y controlar los recursos, supervisar y evaluar el cumplimiento del programa. Además de resolver los asuntos jurídicos, coordinar la interacción de actores y controlar los procesos a través de informes.

Instancia de Validación de proyectos. El órgano colegiado para esta labor se denomina Comité de Validación y Atención a Migrantes (COVAM), y deberá estar integrado por representantes de los socios que aportan recursos a los proyectos del Programa 3x1 para Migrantes: Organizaciones de Migrantes, Gobierno Federal, Gobierno Estatal y Gobiernos Municipales, que será presidido por la o el Delegado de la SEDESOL de la entidad federativa que corresponda.

Instancia Ejecutora. Es la responsable directa de la realización de los proyectos y acciones¹³⁵, esta labor recae en el organismo público u organización de la sociedad civil que recibe y administra los recursos y verifica la ejecución del proyecto.

Instancias aportantes. Son las instituciones del Gobierno Federal, Gobierno Estatal y Gobiernos Municipales y las organizaciones de migrantes que aportarán recursos para la ejecución de los proyectos.

Instancias fiscalizadoras. Control y auditoría de la operación del programa, el uso de los recursos y las cuentas públicas, conforme a la legislación vigente y en el ámbito de sus respectivas competencias, pueden ser el Órgano Interno de Control en la SEDESOL, la Auditoría Superior de la Federación; la Secretaría de la Función Pública y los órganos de control de los gobiernos locales.

En estas cinco instancias, o ámbitos de actuación, se aglutinan la mayoría de los actores involucrados para la puesta en marcha del Programa. En cada instancia pueden participar uno o más actores que desempeñan acciones complementarias. Las reglas también hacen mención a actividades que no son estrictamente necesarias para la ejecución las obras y acciones del programa, pero que fortalecen su implementación, como es el caso de los comités de contraloría social¹³⁶ que coadyuvan con la supervisión de las acciones, o las labores de difusión y promoción a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que colaboran con la identificación y contacto de los colectivos en el extranjero.

La inmensa variedad de actores y la diversidad de sus ámbitos de actuación en el Programa, que dan cuenta de la complejidad de las tareas de implementación, se sintetizan en la siguiente tabla:

¹³⁵ Las instancias ejecutoras pueden ser la Unidad de Microrregiones, los municipios, los gobiernos de las entidades federativas, dependencias o entidades federales, las delegaciones de la SEDESOL en los estados, los clubes u organizaciones de migrantes a través de sus representantes acreditados en México, los beneficiarios de los proyectos y las Instituciones públicas de educación superior e investigación.

¹³⁶ Es paradójico que los comités de Contraloría, también llamados clubes espejo, se vinculen con una normatividad paralela, que no está vinculada estrictamente a cada proyecto, sobre todo porque se presumen como una herramienta de valor para la transparencia del proceso, pero se admite que basta con la conformación de un comité cada cinco obras.

Tabla 7. Matriz actores con intervención en las Reglas de Operación del 3x1 para Migrantes 2016

Actor	Instancia a la que corresponde	Actividades	Sector que representa
Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano	Instancia normativa	Instancia facultada para interpretar las Reglas de Operación, así como resolver los casos no previstos en las mismas.	Gobierno federal
Dirección General de Seguimiento de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano	Instancia normativa	Seguimiento a los recursos asignados al Programa tanto a nivel central como en las Delegaciones de la SEDESOL.	Gobierno federal
Unidad de Microrregiones de la SEDESOL	Instancia normativa	Diseñar, dirigir y evaluar el programa. Capacitación y asesoría a los servidores públicos que intervienen en la operación del Programa. Emite anualmente las ROP. Seguimiento a los mecanismos de organización y operación a través de las oficinas delegacionales en cada entidad.	Gobierno federal
Delegaciones Federales de la SEDESOL en las entidades federativas	Instancia normativa	Representación de la Instancia Normativa en los Estados. Se encarga de organizar y ejecutar la operación en los Estados y Municipios. Verificar la oportunidad de las aportaciones estatales y municipales. Capacitar y asesorar a los comités de contraloría social. Atender quejas y denuncias. Recibir solicitudes de información.	Gobierno federal
Secretaría de Relaciones Exteriores, a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME)	Paralelo a las instancias formales	Identificar y contactar a los clubes de migrantes para la difusión y promoción del Programa	Gobierno federal
Representaciones de Sedesol en Estados Unidos de América	Paralelo a las instancias formales	Talleres de capacitación y asesoría en materia de Contraloría Social a los Clubes de Migrantes que participan en el Programa	Gobierno federal
Auditoría Superior de la Federación. Órgano Interno de Control en la SEDESOL y la Secretaría de la Función Pública.	Instancia fiscalizadora	Control y auditoría del ejercicio correcto de los recursos	Gobierno federal
Dependencia del Ejecutivo Estatal responsable del Desarrollo Social	Instancia de Validación o Instancia ejecutora	Aportar recursos para la realización de proyectos de beneficio social que favorezcan el desarrollo de las comunidades y contribuyan a elevar la calidad de vida de su población. Fiscalizar su aplicación. Evaluar y dictaminar proyectos en el COVAM. Apoyar en las actividades de Contraloría Social. Podrá ser Instancia ejecutora.	Gobierno Estatal
Comité de Planeación para el Desarrollo	Instancia de Validación	Compatibilizar a nivel regional los esfuerzos que realizan la Administración Pública Federal, el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos de la entidad en materia de la planeación, programación, ejecución, evaluación e información	Gobierno Estatal
Contraloría del Estado	Instancia fiscalizadora	Acreditar la entrega-recepción de las obras o acciones	Gobierno Estatal
Autoridad municipal	Instancia de Validación o Instancia ejecutora	Aportar recursos para la realización de proyectos de beneficio social que favorezcan el desarrollo de las comunidades y contribuyan a elevar la calidad de vida de su población. Fiscalizar su aplicación. Evaluar y dictaminar proyectos en el COVAM. Apoyar en las actividades de Contraloría Social. Podrá ser Instancia ejecutora.	Gobierno Municipal
Instancia ejecutora	Instancia ejecutora	Mostrar capacidad técnica y material necesarias para el desarrollo del proyecto Verificar la correspondencia de los proyectos con la normatividad, presentar los proyectos, aplicar los recursos en correspondencia con las leyes, suscribir convenios con la SEDESOL para la ejecución de obras, controlar y comprobar el ejercicio de los recursos, evitar que el programa sea utilizado con fines políticos o electorales, conformar la contraloría social, realizar el proyecto, custodiar la documentación comprobatoria, acreditar una cuenta bancaria mancomunada con las organizaciones migrantes para el control de los recursos.	Sector público o asociación civil
Organizaciones de migrantes (incluye clubes y federaciones)	Instancia de Validación o Instancia ejecutora	Promover acciones en las localidades de su interés, negociar con las autoridades locales, financiar proyectos y participar en la supervisión.	Asociación civil transnacional
Comité de Contraloría Social o Club espejo	Paralelo a las instancias formales	Acciones de seguimiento, supervisión y vigilancia de los proyectos y la aplicación correcta de los recursos. Exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes.	Civil
Instituciones académicas (sólo públicas)	Instancia de Validación	Opinión especializada para coadyuvar en la dictaminación de proyectos.	Sector público
Organizaciones civiles relacionadas con el programa	Instancia ejecutora	Aportar concimientos para validar proyectos viables	Asociación civil
Subcomité Técnico Valuator de Proyectos Productivos	Instancia de validación	Subcomité para la evaluación y dictaminación de proyectos productivos. Compuesta por 3 actores entre los siguientes: a) la Delegación de SEDESOL; b) la Dirección General de Opciones Productivas de SEDESOL; c) la Delegación de la Secretaría de Economía; d) Instituto Nacional de la Economía Social y e) Instituciones Académicas de Educación Superior u organismos de investigación especializados,	Sector público o asociación civil

Fuente: Elaboración propia con las Reglas de Operación 2016.

En la tabla de actores destaca el protagonismo del Gobierno Federal que congrega una importante cantidad de atribuciones, la gran mayoría relacionadas con actividades centrales para el diseño, dirección, control, supervisión y sanción de las distintas labores y actores involucrados en la implementación del Programa. Algunas de las funciones de seguimiento y sanción son compartidas con el ámbito del gobierno Estatal y en una medida mucho más acotada existe también la posibilidad de que los ciudadanos y beneficiarios del programa puedan realizar actividades de validación, seguimiento y control, a través de las Contralorías sociales¹³⁷.

Nos interesa profundizar en las atribuciones de los colectivos migrantes descritas en las Reglas. Sus facultades se pueden resumir en cuatro:

Recibir información, asesoría y capacitación del Programa: Se difunde a través de la página web de la SEDESOL y se divulga a los mexicanos en el extranjero por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), a través de los consulados y del Instituto de los Mexicanos en el Exterior. Una vez cribadas las propuestas, la difusión de las obras elegidas para ejecución se dan a conocer vía electrónica a través del Sistema de Información y Gestión del Programa. Cada club tiene derecho a una clave de acceso a dicho sistema una vez que está registrado como colectivo ante el consulado. Las Delegaciones de SEDESOL en México son las responsables de capacitar o asesorar a los participantes en la operación del Programa.

Proponer obras y acciones: Las organizaciones deben consensar con las autoridades locales y sus contactos en México las necesidades para presentar su interés ante las instituciones federales: SEDESOL (en Estados Unidos existen tres oficinas y en México una en cada estado de la república) o bien a la SRE (a través de consulados). Los requisitos para acceder al programa son pertenecer a una organización colectiva que radique en Estados Unidos (o Canadá), acreditar ante el consulado mexicano en el país de destino, o bien, ante una federación de clubes autorizada la constitución del club (esta acreditación tiene vigencia por tres años), demostrar la solvencia económica para afrontar el costo del proyecto con un extracto de cuenta bancaria y presentar el sustento técnico y dictamen de factibilidad de la obra propuesta, en el caso de proyectos productivos además se debe presentar un plan de negocios.

¹³⁷ Es relevante recordar que en las evaluaciones del Programa se ha señalado continuamente que el esquema propuesto de contraloría había sido insuficiente, de tal forma que hasta 2012 existen evidencias de un trabajo sistemático para la conformación de comités, y en 2015 se celebra que exista un esquema de contraloría en el 80% de los proyectos.

Elegir y priorizar la asignación de presupuesto. La selección de proyectos es facultad de un Comité de Validación de Atención a Migrantes (COVAM), que se compone por un representante de cada nivel gubernamental y un representante de los migrantes por entidad federativa, las decisiones son tomadas por mayoría de votos y en caso de controversia el presidente del comité, el Delegado de la SEDESOL en la entidad, tiene el voto “de calidad”. Las Reglas de Operación establecen criterios muy puntuales para la priorización de las zonas de atención y limitan las obras y acciones que pueden considerarse en el esquema del programa, según los objetivos del gobierno federal.

Verificar la ejecución de las obras y la utilización de los recursos económicos aportados. Los migrantes tienen derecho a verificar la ejecución de los proyectos y vigilar la aplicación de los recursos, dada su lejanía geográfica esta actividad se realiza a través de sus representantes en las localidades de México, en la figura de “club espejo”. La conformación, capacitación y tareas del club espejo no se indican en las Reglas de operación. Tampoco se especifica la obligatoriedad de las instituciones para proporcionar información a los clubes espejo.

La descripción de estos cuatro espacios de acción, que congregan las posibilidades de participación de los colectivos migrantes, vislumbra elementos prometedores para un modelo de gestión abierto al consenso: los colectivos tienen posibilidades de incidir en una modalidad muy próxima al presupuesto participativo, tienen la posibilidad de implicarse de forma vinculante en el desarrollo de sus localidades de origen y tienen potestades de supervisión y control de los gobiernos encargados de la ejecución del presupuesto y de los proyectos.

Existe una quinta atribución de los colectivos migrantes, que en 2015 formó parte de las reglas de operación, aunque la versión de 2016 ya no la contemplan, pese a que sigue vigente en la práctica; es la posibilidad de participar en la modificación anual de las Reglas de Operación. La primera consulta para modificar la dinámica de funcionamiento del programa, o las reglas de operación, se realizó antes de la puesta en marcha del programa, también hay antecedentes de otra retroalimentación en 2004, que generó una serie de modificaciones, incluyendo el cambio de nombre del Programa. Posteriormente se realizaron consultas no sistemáticas según se puede observar en

algunos informes de la Unidad de Microrregiones¹³⁸. A partir de 2014 la oficina central de la SEDESOL realiza una reunión con periodicidad anual para revisar el funcionamiento del programa y las reglas de operación con las federaciones de migrantes, en Estados Unidos¹³⁹.

La consulta sobre la opinión y necesidades de los migrantes en referencia al programa, realizada en 2014, generó dos grandes modificaciones a la dinámica de operación del 3x1, una es la creación de un sistema informático en el cual los migrantes pudiesen proponer las obras de su interés en línea, sin necesidad de la intermediación de los presidentes municipales¹⁴⁰, cuya aplicación comenzó en 2016. Y otra la creación de un reglamento unificado de funcionamiento para el COVAM, que aún no entraba en vigor en el momento que se realizó la investigación en sitio.

Los cinco espacios de intervención identificados tienen sus limitaciones. El modelo comporta gran complejidad para que los colectivos, que trabajan de forma honoraria y voluntaria, puedan desempeñar su papel de forma integral en ambos lados de la frontera.

Los migrantes deben concertar ante diferentes actores según la etapa de implementación que se trate: ante los Consulados para registrarse como organización migrante o entregar sus propuestas (estas también podrían ser entregadas en las Delegaciones de la SEDESOL), ante las autoridades locales en México para la identificación y negociación de sus intereses o necesidades, ante las Delegaciones de SEDESOL en México para recibir asesorías o capacitaciones, y ante sus connacionales en la localidad para canalizar las propuestas y la supervisar las acciones que se han financiado.

Además, la relación entre los actores es susceptible de encontrarse con divergencias y conflictos. Los intereses de los colectivos migrantes enfrentan desventajas ante las diversas instancias gubernamentales, ejemplificamos con el caso más elemental: la relación con los gobiernos locales no está exenta de tropiezos, especialmente cuando las obras propuestas por los migrantes no corresponden con la agenda gubernamental del alcalde. En caso de conflicto irresoluble los migrantes pueden solicitar su participación

¹³⁸ Los informes documentales (SEDESOL, 2010) y la página web de la Sedesol consignan un “diálogo continuo” con las organizaciones de mexicanos en el extranjero, las Reglas de operación del año 2015 consideran una consulta con los migrantes para la modificación de las Reglas de operación, sin especificar la metodología y periodicidad de esta retroalimentación. Al año siguiente se eliminó esa cláusula.

¹³⁹ Entrevista con Samuel Berkstein, director nacional del Programa 3x1 para migrantes.

¹⁴⁰ Esta modificación en el funcionamiento estaba anunciada desde el año 2005 (SEDESOL, 2005). Se concretó 10 años después.

sin el recurso municipal, pero tendrían que estar en condiciones de dedicar tiempo y esfuerzo a la gestión ante las autoridades del gobierno del Estado o la SEDESOL en México, que pueden sustituir al actor municipal aportando la cantidad faltante, siempre y cuando sea autorizado en el COVAM. Sin embargo, una vez conseguida la financiación los migrantes tendrían que resolver la contratación, ejecución y supervisión de las acciones. Por lo anterior la colaboración con el Ayuntamiento es tan imperiosa, como ya lo señalaban varias evaluaciones institucionales referidas en párrafos anteriores.

6.2.3 Relación entre actores y diseño de los espacios para el consenso

La operación del Programa contempla diversas fases que requieren la coordinación de las tres instituciones de gobierno y los colectivos migrantes, las cuales sintetizamos en cuatro: 1) presentación de solicitudes, 2) evaluación y validación de las propuestas, 3) financiación para la ejecución de las obras y acciones y 4) supervisión y seguimiento hasta su conclusión.

1) La **presentación de solicitudes**: involucra principalmente a las organizaciones migrantes, la única especificación de consenso previo que se explica formalmente en las Reglas de Operación es que los migrantes deben señalar a algún representante en la localidad del proyecto en México, es decir, debe haber cierto consenso con la ciudadanía en el origen. Las reglas no especifican nada sobre la negociación de los intereses migrantes con las prioridades de las autoridades locales.

2) La **evaluación y validación** de las propuestas y proyectos: es uno de los momentos clave para la colaboración interinstitucional y los actores migrantes. Este proceso está ampliamente especificado en las ROP. Su ámbito de ejecución se realiza en un ámbito colegiado que se denomina Comité de Validación de Atención a Migrantes (COVAM), en el cual participan “con igual número de representantes de cada uno de los grupos e instancias aportantes”, es decir representantes del Gobierno Federal, Gobierno Estatal, Gobierno municipal y Colectivos de migrantes.

Cabe señalar que existe solamente un COVAM por entidad federativa, estrictamente podría haberlo por cada municipio participante, pero no se desagregan a tal nivel los comités de decisión, por lo tanto ni las instancias municipales, ni los colectivos migrantes, pueden estar presentes en su totalidad, sino a través de unos cuantos

representantes, cuyo número e integrantes serán definidos “mediante consultas” entre los socios de la inversión.

Es posible que acudan al COVAM otros personajes que no aportan recursos, sin derecho a voto, aunque pueden aportar alguna opinión que contribuya a la toma de decisiones, entre ellos están contemplados representantes de instituciones académicas, colegios de profesionistas u otras entidades gubernamentales.

Las decisiones que emanan del COVAM pretenden ser democráticas, pues cada miembro del comité tiene derecho a un voto. Sin embargo, las ROP señalan que en caso de empate, el Presidente del COVAM, es decir el Delegado de la SEDESOL, tiene un “voto de calidad” que define el rumbo de las decisiones.

Existe además otra figura colegiada en la cual se realiza una evaluación previa sobre la pertinencia de los Proyectos productivos, que una vez valorados positivamente se remiten al COVAM para su autorización. Los miembros del subcomité deberán ser especialistas académicos y funcionarios relacionados con actividades productivas, propuestos por los miembros del COVAM. La participación de los migrantes en el subcomité no está contemplada, ni siquiera en calidad de observadores.

Las valoraciones del COVAM tiene un gran peso para la definición de los proyectos que contarán con los recursos para su ejecución, no obstante, la financiación de los proyectos seleccionados en dicho comité aún dependerán de la disposición presupuestal asignada para el año en cuestión por el Gobierno Federal (y en su caso la contraparte Estatal), así como de la opinión que emita la Unidad de Microrregiones, que se reserva el derecho a la última “validación” de los proyectos conforme a sus lineamientos normativos y prioridades.

Con lo anterior queremos enfatizar que, si bien se realiza un acto solemne para tomar en cuenta la opinión de los representantes de los cuatro actores de la coinversión, la decisión final mantiene un corte vertical, por el voto de calidad de la Delegación y la última validación de la Unidad Responsable del Programa. Estas atribuciones facilitan que, en determinadas condiciones, la SEDESOL pueda modificar o revertir las decisiones y los intereses de los actores del comité.

3) La financiación: Este proceso comienza, según señalan los Lineamientos para los Programas de Desarrollo Social y Humano, con el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados, para cada Programa. Las Unidades

Responsables de cada Programa con dicho insumo elaboran una distribución por cada entidad federativa.

En virtud de las cantidades asignadas por el gobierno federal se realiza un Acuerdo de Coordinación con las autoridades estatales para la ejecución de los programas que contemplan inversión conjunta, como es el caso del 3x1 para migrantes. Las cantidades acordadas en el Acuerdo de Coordinación constituyen un parámetro para el universo de atención de los proyectos y acciones.

Cuando el COVAM determina los proyectos susceptibles de apoyo, y una vez validados por la Unidad de Microrregiones, los proyectos se “aprueban”. Es decir, que cuentan con la autorización formal para obtener financiación en el Programa. En consecuencia, los involucrados deben formalizar un instrumento jurídico para la ejecución de los proyectos, en cada municipio. La formalización de la colaboración se realiza a través de convenios de concertación, en los que se condensan las responsabilidades de cada actor (federal, estatal, municipal, migrantes y ejecutores) para el funcionamiento del programa. El instrumento jurídico responde a un diseño elaborado por la SEDESOL y no está a disposición de modificaciones o adecuaciones entre sus miembros, en este sentido, se vuelve a imponer la visión normativa institucional del gobierno federal.

Destaca que el gobierno municipal no tiene acreditado en las Reglas de Operación ningún espacio para negociar la inversión que está dispuesto a aportar al programa. Si los proyectos que interesan a los migrantes exceden del circulante en las arcas, el Ayuntamiento tendrá que decidir si se cancelan algunas obras, a pesar de que ya cuenten con la aprobación del COVAM, o si recurre a un crédito para atender los compromisos que implican la ejecución tripartita de las obras y acciones.

4) **Supervisión y seguimiento** de los proyectos hasta su conclusión. Esta actividad está dirigida principalmente por las leyes que regulan el uso de recursos públicos para obras y acciones, cuya responsabilidad recae en los tres niveles de gobierno. Las ROP no contemplan algún mecanismo adicional de colaboración interinstitucional. No obstante, se promueve la participación de los beneficiarios en la supervisión de las acciones y proyectos, en concordancia con la Ley de Desarrollo Social, que contempla impulsar la contraloría social en los programas vinculados con el desarrollo, como mecanismo para que los beneficiarios organizados verifiquen el cumplimiento de las metas y la aplicación de los recursos públicos.

Si bien los lineamientos para la Contraloría Social que emanan de la Ley posibilitan la intervención de organismos Estatales de Contraloría, así como organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas o ciudadanos interesados en el tema, en actividades de contraloría, las ROP especifican que los ejecutores deberán coadyuvar en las labores de contraloría social según lo que establezca la SEDESOL. No se vislumbra la participación de organismos civiles en la definición de las labores, o la conducción de dichas actividades de control social.

También en este caso la reglamentación sobre la participación colectiva recae en la institución responsable del programa, es decir en la Unidad de Microrregiones del Gobierno Federal.

De la revisión de los espacios formales para la coordinación de actores en la ejecución del programa, según lo que estipulan las Reglas de Operación, queda claro que los espacios de negociación previstos contemplan que la SEDESOL sea quien determina los alcances y quien dirige la coordinación interinstitucional, la institución central mantiene una preocupación evidente por el control de gran parte de los procesos formales. Ya sea por la obligatoriedad establecida en las leyes, o bien, por la interpretación que realiza la Unidad Responsable, como es el caso de las limitaciones para la colaboración de organizaciones civiles en la contraloría social, que la legislación contempla como viable y las normas del programa no consideran en su esquema.

6.3 Sistema de acción y la estructura informal, lo que no dicen las Reglas.

Del análisis normativo realizado a las Reglas de Operación destacamos que el instrumento formal mantiene una dirección explícitamente centralizada, con atribuciones especiales para la dependencia que diseña e implementa el programa. Es notorio que se pretende controlar desde el centro los espacios de colaboración entre los actores y dirigir la interacción entre ellos.

Lo que haremos en esta sección es intentar desvelar las rutinas y procesos que no están contemplados en las reglas formales, pero que inciden en la implementación del 3x1 para migrantes. Al cotejar las expectativas de la normativa formal con los estudios de caso sobre el diseño y la operación del 3x1 para migrantes, ratificamos la vigencia de las teorías sobre la brecha entre el diseño y la implementación de políticas públicas *the implementation gap*. No retomaremos la teoría en este capítulo, pues ya se ha abundado en ello en el segundo capítulo de este documento.

Antes de proporcionar nuestras propias estimaciones, consideraremos las discordancias entre el diseño y la ejecución de la política que han señalado otros analistas y académicos, antes que nosotros. En esta sección abundamos en el sistema de acción, conformado por los actores y sus rutinas, a partir de los señalamientos y hallazgos que se aprecian en estudios previos sobre el funcionamiento del programa.

Ya se explicó ampliamente que las Reglas de Operación encauzan las obras y acciones hacia determinadas prioridades, fomentando la visión de desarrollo que corresponda con las prelación de las estrategias del gobierno federal. También se ha abordado que dichos criterios pueden estar en conflicto con los intereses de los otros actores gubernamentales, que pretenden cumplir con sus propias agendas, y con los intereses de los migrantes, que suelen anteponer acciones asistenciales y elegir localidades que si bien tienen altos índices de expulsión migratoria, no son las que tienen mayores carencias. Durante la década y media que tiene el programa funcionando se han resuelto las desavenencias, con mayor o menor satisfacción de unos y otros actores. Sin embargo, los estudios de caso nos muestran que las condiciones de la adaptación y negociación no son inocuas para la operación del programa.

6.3.1 Diversos actores: distintos objetivos. Limitaciones y estrategias.

Comenzamos por identificar quiénes son los actores y posteriormente ahondar en los objetivos que persiguen con el Programa. Los estudios consultados se abocan a la caracterización de los clubes en su mayoría, algunos también abordan la relación con los ayuntamientos. Las dinámicas de los actores federales y estatales están muy poco exploradas en su mecánica informal. Por lo tanto sintetizamos lo que se ha dicho sobre la composición y objetivos de los clubes y los ayuntamientos en torno al programa.

Los clubes de migrantes son organizaciones pequeñas de vecinos y familiares, generalmente con bajo nivel educativo y condiciones laborales variables, desde precariedad en situación de irregularidad migratoria, hasta cierta estabilidad si se cuenta con la documentación que acredita la estancia y el trabajo, e incluso pequeños empresarios que dirigen negocios en el destino. Estas personas se asocian principalmente en función de los lazos que comparten con su comunidad en México.

Los objetivos de la naturaleza asociativa no conllevan siempre una propensión al desarrollo en sus localidades de origen. Patricia Zamudio (2009: 119) identifica tres tipos de motivación para su asociación, el primero con fines de interacción social que

prioriza exclusivamente el esparcimiento y fomento del sentido de comunidad en el destino, el segundo con fines de colaboración mutua no sólo basados en la interacción, sino en un asistencialismo colectivo, y un tercer tipo que basa el sentido de colectividad en función de la capacidad para incidir en la localidad de origen. El programa corresponde con sólo uno de los tres tipos de asociación colectiva, el tercero de esta clasificación.

Lo que más destacan los estudios sobre la organización de los clubes es la incidencia de liderazgo vinculado al éxito económico de los migrantes “con cierta presencia y aceptación entre los paisanos”. De su liderazgo depende el crecimiento y perseverancia del club. Sus formas de organización y trabajo son complejas, Basilia Valenzuela identifica los clubes que estudia como organizaciones opacas, pero influyentes y reconocidas tanto en el origen, como en el destino (Valenzuela 2004: 468):

“La mayoría de los clubes profesan una cultura política clientelar, poco transparente, autoritaria, que tiene raíces en las estructuras, formas de participación y tradiciones políticas mexicanas. Sin embargo, aún con estructuras poco democráticas, el trabajo, las acciones, el cumplimiento, les han cimentado la aceptación, reconocimiento, representación e influencia como asociaciones de una comunidad migrante tanto hacia adentro de la comunidad transnacional como en su relación con las instituciones del estado mexicano y con las de la sociedad de arribo”.

Los clubes de migrantes, como unidad básica de organización, suelen mantener vínculos con el nivel de gobierno municipal. En cambio, las “federaciones de clubes de migrantes”, generalmente representadas por líderes exitosos en términos no sólo económicos, sino también por sus habilidades de liderazgo y representación, son quienes se encumbran como los interlocutores con las autoridades de gobiernos estatales y las distintas instancias de gobierno federal en México.

Los migrantes se enfrenan a una compleja normatividad que regula el programa, son ajenos a las formas de operación burocráticas, no cuentan con recursos técnicos para presentar los proyectos. Su espacio de decisión se limita a la elaboración de solicitudes y priorización de acciones, mediados por la representación de algunos líderes que pueden tener acceso a los espacios de negociación de los proyectos que se apoyarán. Ante la posición marginal de los clubes de migrantes la figura de representación de segundo nivel, a través de las federaciones de migrantes, se abre camino como interlocutores de peso.

Destaca que el vínculo de interlocución de las federaciones de migrantes y las autoridades en México tampoco está exento de asimetrías, el nivel de influencia que pueden conseguir las federaciones depende tanto de sus líderes, como de la robustez de las organizaciones (Valenzuela, 2007: 25):

“Según el nivel de gestión de las organizaciones, la relación [con las autoridades del gobierno federal] pueden darse de manera directa aunque en un esquema que tiende a operar de "arriba hacia abajo" y mediado por la cooperación, el conflicto y la negociación”.

Las asimetrías se agravan en casos de debilidad organizativa y desventaja económica, que impiden que los migrantes puedan viajar permanentemente a México para resolver desavenencias y mantener negociaciones, caso iterativo de las organizaciones más básicas. Los clubes tienen escasas posibilidades para mantener la incitativa en el vínculo de negociación con las autoridades locales y pocas oportunidades para supervisar de forma directa la realización de los proyectos que consiguen con el Programa (García y Padilla, 2012).

Por su parte los socios de la colaboración que corresponden al nivel municipal tienen también características de asimetría con los niveles estatal y federal del gobierno. Los municipios tienen insuficiencia de recursos humanos, materiales, técnicos y económicos y la ejecución del 3x1 para migrantes exige destinar tiempo, conocimiento y recursos, que no son provistos por el Programa.

Para participar económicamente los municipios deben disponer del ramo 33¹⁴¹, una partida presupuestal proveniente de la Federación para ser invertida en: desarrollo regional, educación, salud y seguridad pública. Los municipios con mayores carencias obtienen de esta partida presupuestal su principal fuente de ingresos. En este sentido, la participación en el Programa implica destinar los escasos recursos de los que dispone para cumplir su agenda de gobierno y ceder su limitada autonomía en la decisión y planeación de tales acciones, para sumarse a la voluntad de los emigrantes¹⁴². Por ello es

¹⁴¹ El Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios es, según explica la SHCP en el documento “Marco de referencia para la comprensión del Ramo 33: el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno” consultado en junio de 2016 en la página web: <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/33/aportaciones.html>

¹⁴² Hernández y Hernández advierten que la forma en que el club determina qué obra será propuesta no está normada en las reglas de operación del Programa “y en no pocas ocasiones es resultado de negociaciones abiertas entre la presidencia municipal y el club de migrantes”.

común que sean los alcaldes quienes toman la iniciativa para *trabajar* con los clubes, como ilustran José y Guadalupe González (2011: 98):

“Para los presidentes municipales, los beneficios presupuestales y políticos del P3×1 son tan valiosos que los obligan a involucrarse en él y a promover la formación de clubes y la participación de las localidades. El presidente municipal ha de “trabajar” a los clubes: los invita, los organiza, los visita en los Estados Unidos, les ofrece apoyo, los “corteja”. Su interés se entiende como una necesidad de concertación política democrática, pero también —dados sus efectos— como una pretensión del munícipe de mantener el liderazgo y controlar a ese intermediario sui generis que es el club de migrantes”.

Según Héctor Rodríguez (2012) la responsabilidad mayor de la implementación recae en los gobiernos municipales “son los que en última instancia ejecutan el proyecto”. Al convertirse en ejecutores son un actor principal en la construcción de las obras, la operación de los proyectos, la coordinación de la supervisión y la contraloría, entre otras atribuciones que se señalan en las ROP. Las ventajas que conllevan constituirse como ejecutores es que tienen injerencia directa en la realización de los proyectos arquitectónicos (diseño, presupuesto, ubicación), la contratación de las constructoras que realizarán las obras, la definición de las características del proyecto, etc.

El protagonismo del nivel municipal contrasta con sus carencias en la estructura técnico-administrativa, recordemos que el programa se enfoca a las zonas con más alta migración o marginación y son varios los autores que señalan irregularidades en la formalidad de la ejecución: costos mal calculados, obras de mala calidad y falta de supervisión, problemas de mantenimiento en los proyectos (Cruz, 2008; García, 2002; González, 2011; Ocampo, 2012).

Según señala Rodolfo García (2012) las organizaciones de migrantes suelen quejarse de la informalidad en la estructura y gestión municipal “se ha propuesto incluso establecer el servicio civil de carrera en los municipios, para garantizar la permanencia de los funcionarios más capaces y honestos”. Con ello consideran que se podría garantizar mayor transparencia y control sobre la calidad de las obras.

Con lo anterior ejemplificamos que la implicación de los ciudadanos en la supervisión de las acciones gubernamentales se encuentra ante una estructura político-administrativa inestable en los municipios, especialmente por las condiciones de marginación y escaso presupuesto, con cambios frecuentes en los interlocutores, que generan con reiteración una percepción de ineficacia para la resolución de sus demandas.

Existen también diversos inconvenientes y limitaciones en las estructuras político-administrativas del gobierno estatal y federal, en torno a la implementación del programa, aunque ya se explicó antes son pocos los estudios consultados que se refieren a ellos con detalle. Un ejemplo de las dificultades que enfrentan los gobiernos locales que se enfrentan a las políticas que pretenden atraer las remesas a partir de un diseño centralizado lo encontramos en Basilia Valenzuela (2004: 484) “se trata de programas nuevos que requieren perfeccionamiento, afinación constante con el fin de adecuarlos a las necesidades de los migrantes y los fondos estatales disponibles”, esta autora refiere que las capacidades técnicas de los equipos en los gobiernos locales no son fortalecidas con la capacitación adecuada y suficiente, los funcionarios encargados de la implementación “se capacitan en el proceso de ir haciendo”.

El diseño de la implementación se acopla en las estructuras estatales y municipales sin evaluar sus capacidades tecnológicas, humanas o económicas. El diseño del programa no contempla esfuerzos para fortalecerlas con recursos adicionales de ningún tipo.

6.3.2 Disfunciones entre la legitimación política y la legitimación social.

La negociación entre colectivos migrantes y gobiernos locales sobre las prioridades para el desarrollo comunitario tienen características altamente susceptibles a diferencias: ideológicas, por afinidad o rivalidad con el partido político que gobierna; funcionales, por la apreciación sobre la celeridad para atender determinados problemas, por el tipo de solución que requieren, entre muchas otras. En el caso concreto de la participación en el 3x1 estas distintas percepciones se agudizan por los objetivos centrales que mueven a cada actor a involucrarse en el esquema del programa.

Por un lado, los diseñadores e implementadores del programa en un nivel central, alejado de los procesos prácticos perciben el potencial del programa desde una visión ambiciosa, Sergio Soto y Marco Antonio Velázquez¹⁴³ argumentan que el programa no se limita a mejorar la infraestructura, sino que “ejerce un efecto propulsor de la confianza de las comunidades locales hacia su propia capacidad de agencia. Símbolo de la capacidad de la comunidad para mejorar por sí misma su calidad de vida” (Soto y Velázquez 2006: 16).

¹⁴³ Funcionarios de SEDESOL en el momento de la publicación, sus cargos: Subsecretario de Desarrollo Social y Humano, y Director General Adjunto de Planeación Microrregional, respectivamente.

Los alcaldes por su parte buscan resultados más inmediatos y menos utópicos, ellos pretenden incrementar el alcance de sus recursos con el esquema del 3x1, allegándose de otros ingresos: de migrantes, estatales y federales, con el objetivo último de cumplir con sus compromisos de agenda gubernamental. La lógica de la multiplicación de los recursos no sólo corresponde con una racionalidad por buscar la eficiencia económica con los recursos presupuestales, conlleva también, desde luego, un cálculo político. Un presidente municipal que cumple la mayor cantidad de compromisos, sensible a las demandas de los migrantes que tienen influencia en la opinión de la localidad, concertando apoyos, acumula capital político que beneficia notablemente su carrera política (González y González, 2013)

Por su parte la motivación y el razonamiento de los clubes que se interesan por financiar obras y acciones en sus localidades de origen, no corresponden exclusivamente con la aspiración del desarrollo de la comunidad a través de los servicios básicos, como agua potable y electrificación. Los clubes buscan sobre todo respeto y reconocimiento social. Al contribuir con recursos a la resolución de los problemas “atienden a una fuente de estima profunda que afecta los sentimientos de los otros. El respeto toma forma de reconocimiento social” (Valenzuela, 2004). Su interés en el Programa está fundamentado en el sentido de pertenencia, en la satisfacción personal y el estatus que implican la resolución de los problemas comunitarios (Zamudio, 2009).

La legitimidad social que adquieren los “hijos ausentes”, personificados en los dirigentes de los colectivos, otorgan a reconocimiento, autoridad, prestigio y respaldo a los líderes de los clubes y federaciones. No es infrecuente que los líderes migrantes tengan mayor credibilidad que los propios alcaldes en las comunidades de origen (González, 2011). La influencia de los clubes en el lugar de origen implica también el desempeño de habilidades políticas, no sólo económicas, aunque su legitimidad como actor político está relacionada en gran medida con sus capacidades económicas (Valenzuela, 2004). “Los clubes de migrantes son organizaciones de uso político, intermediarias entre la diáspora y el gobierno de México” (Lanly y Valenzuela, 2004: 25). Las limitaciones en el seguimiento y la evaluación del programa restringen la participación de los migrantes hacia la gestoría (Ocampo, 2012).

Otro aspecto contemplado en el programa, que se vincula con la legitimidad del gobierno, es el control social que reivindica en el discurso el gobierno federal cuando

presume el fomento de la participación ciudadana en las políticas públicas que diseña¹⁴⁴, con esto se suele referir a la transparencia y la rendición de cuentas que conlleva la consideración de actores ajenos al gobierno en la toma de decisiones y el monitoreo del desempeño del gobierno. En ese sentido se promueve la constitución de comités de Contraloría Social en el Programa 3x1 para migrantes, que según describen las evaluaciones institucionales del Programa funciona con deficiencias.

Los autores que abordan las rutinas en la contraloría social señalan que los comités de vigilancia no tienen injerencia en actividades centrales, como participar en la definición de las empresas que realizarán las obras (Díaz, 2012), los comités pocas veces tienen acceso a la información esencial para ejercer labores de vigilancia, tales como los expedientes técnicos de cada proyecto (García, 2012), por lo tanto estos espacios de participación son muy acotados y no implican una distribución de poder efectiva (Aguirre y Valdes, 2012).

6.3.3 Perversiones del modelo: proselitismo, simulación y abandono

Se han documentado distintas situaciones ocasionadas por el programa que desvían el logro de sus objetivos, por ejemplo que se apremia a los migrantes a canalizar remesas para resolver carencias que el gobierno, por mandato constitucional, tendría que procurar. Además, la presión hacia los connacionales llega a generar un peso excesivo sobre los migrantes que son percibidos más que como contribuyentes solidarios, como responsables de la solución de los problemas “lo que A. Portes denominó Capital social negativo” (Arias, 2012: 277).

El reconocimiento social que obtienen los migrantes al intervenir en sus pueblos no pasa desapercibido por las autoridades locales, ya se ha descrito el interés que tienen las autoridades locales para convenir intereses con los migrantes, este interés sin embargo ha dado señales de tergiversar el sentido de negociación y diálogo, hacia uno más impositivo y clientelar. Las prácticas clientelares suelen estar presentes entre las autoridades municipales, según un estudio realizado en Zacatecas, que actúan como operadores y beneficiarios (González y González, 2013), allegándose de recursos para

¹⁴⁴ El Plan nacional de Desarrollo 2013-2018 del Gobierno Federal señala como uno de sus ejes prioritarios la incorporación de todos los sectores sociales en el desarrollo y como labor necesaria el monitoreo de la ciudadanía al desempeño del gobierno: “La transparencia y el acceso a la información deben constituirse como herramientas que permitan mejorar la rendición de cuentas públicas, pero también combatir y prevenir eficazmente la corrupción, fomentando la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones gubernamentales” p.37.

consolidar sus proyectos y negociando prebendas con los actores que se benefician de las gestiones.

Alejandro Díaz identifica prácticas en Guerrero en las que se utiliza el programa como moneda de cambio por el voto en sus casos de estudio, que conllevan lo que denomina una “descomposición organizacional” (Díaz, 2012: 91):

“Un funcionario interviene llamando a los presidentes de los clubes, si no votas por fulano, tu obra no pasa, hay intimidaciones. Si no estás en la mesa directiva tu obra no pasa. Otras comunidades que ni siquiera solicitaron [proyectos] y les dijeron no te preocupes, te vamos a dar lana para tu proyecto dentro del 3x1 nomás vota por fulano”.

La práctica más citada que encontramos entre las perversiones del modelo es la simulación de la participación de los clubes. Esta práctica es identificada en los estudios de caso publicados desde 2012. Luis Ocampo (2012) estudia la implementación del programa en Guerrero, y Patricia Arias (2012) realiza una revisión documental sobre las publicaciones que abordan el programa en cinco estados (Oaxaca, Michoacán, Jalisco, Puebla y Guanajuato). Ambos concluyen que el modelo de participación activa de los clubes, que se organizan para la recolección de fondos comunes y los envían a sus localidades para conseguir objetivos planteados colectivamente, aún persiste, pero convive con un modelo de gestión que se reduce a la firma de documentos que permiten a las autoridades municipales conseguir recursos, federales y estatales, con lo que consigue realizar un número mayor de obras públicas de las que tiene contempladas en su agenda.

María C. Gómez encuentra en Yucatán que esta práctica de simulación es satisfactoria para los alcaldes, que acceden al programa aportando sólo el 50% de los recursos, pero también para los colectivos, que obtienen reconocimiento social sin hacer aportación económica y “al ver el proyecto realizado, los migrantes se sienten parte y lo agradecen al alcalde” (Gómez, 2014: 96). La simulación de la participación económica de los migrantes corre el riesgo de percibirse como una práctica de ganar-ganar, en la que los migrantes ceden su espacio de decisión, negociación, supervisión y control, por obtener el reconocimiento social que más les interesa, sin aportar recursos. Lo mismo es percibido en el estado de Hidalgo (Frías et al., 2006).

La simulación no pasa desapercibida por algunos funcionarios que operan el programa. En Yucatán reconocen la racionalidad de los presidentes municipales, basada en incrementar los alcances de su gestión, aunque para ello deban cubrir el 25% de

aportación que correspondería a los colectivos emigrantes, con todo y simulación suele considerarse por las autoridades como un programa que comporta ventajas importantes para el desarrollo de las zonas rurales, especialmente porque favorece la construcción de obra pública necesaria para las localidades.

La simulación no sólo se refiere al acuerdo con un club para que otorgue su firma y simule que entrega los recursos que son en realidad aportados por el ayuntamiento. También hay varios casos documentados con prácticas de simulación de clubes, Rodolfo García y Juan Manuel Padilla identifican esta práctica a partir de disconformidades sobre las reglas de operación, provenientes de los clubes de migrantes en Zacatecas. Organizaciones de migrantes creadas a posta por la administración municipal correspondiente, que negocia con connacionales radicados en Estados Unidos la conformación de un determinado número de personas en un club para que firmen los documentos que acreditan el respaldo para las obras comprometidas en su agenda de gobierno. Se les denomina “clubes fantasma” (García y Padilla, 2012), toda vez que no tienen vida comunitaria real en Estados Unidos.

A raíz de la identificación de estas prácticas la instancia normativa ha implementado mecanismos para corroborar la validación de los clubes a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, esta práctica de acreditación ha generado cierta rivalidad con las federaciones de clubes, que se sienten desprestigiados en su tradicional papel de custodios de la organización de la diáspora.

Las perversiones en la operación de las negociaciones entre los clubes de migrantes y las autoridades locales hacen saltar las alarmas a algunos estudiosos del fenómeno, advierten que de seguir la visión corporativista del programa existe un serio riesgo de abandono de las organizaciones migrantes genuinas (García, 2012).

La posibilidad de que los migrantes abandonen el esquema propuesto por el gobierno y retomen iniciativas de asistencia y financiación directa no es improbable. Desde los primeros años de implementación de esta política se han documentado iniciativas de aquellos clubes interesados en la colaboración hacia las comunidades de origen, sin la intermediación del programa, ya sea porque sus intereses no están contemplados, tales como la financiación de colegios o apoyo asistencial a personas vulnerables (Moctezuma y Perez, 2006) o bien falta de confianza en las autoridades locales.

6.3.4 Estructura organizativa de los colectivos como actor social: proceso y retos

Ya sea por el interés de las autoridades municipales de allegarse apoyos para la gestión del programa, o debido al peso político que ganan los actores al conformarse en organizaciones de segundo y tercer nivel, lo cierto es que los clubes y federaciones de migrantes han ganado un sitio en la interlocución con los gobiernos de México “estando reunidos en un club de 3x1 es más fácil atraer la atención de un alcalde, o del propio gobernador, a que si estuvieran en México” (Gómez, 2014: 97).

Cada vez es más frecuente que los alcaldes y gobernadores realicen viajes a Estados Unidos para contactar con su diáspora, no sólo porque a partir del año 2005 los mexicanos pueden votar en el extranjero a los candidatos federales, sino también por el reconocimiento de la influencia económica y política en los connacionales en las localidades de origen. Los colectivos de migrantes se reconocen como un sujeto binacional con derechos plenos que quiere participar, junto con otros sectores sociales, en la transformación y promoción del desarrollo en sus comunidades de origen, así como en la definición de la agenda sobre migración (García, 2002; Lanly y Valenzuela, 2004; Valenzuela, 2007).

La experiencia de participación asociativa ha fortalecido a las organizaciones de mexicanos en Estados Unidos. La formalización de su estructura en clubes, federaciones y confederaciones les otorga reconocimiento, visibilidad y credibilidad ante otros actores políticos y sociales, tanto en el origen como en el destino, constituyendo un nuevo tipo de acción política transnacional (Ímaz, 2004).

Un caso ejemplar es el de las federaciones de clubes en Chicago, que han diversificado sus actividades y tienen creciente participación en los asuntos domésticos en Estados Unidos colaborando con sindicatos, asociaciones vecinales, consejos de centros educativos, con organizaciones para la defensa de los derechos de los migrantes (Rivera-Salgado et al., 2005a). No participan exclusivamente a título personal como vecinos o padres de familia, sino como colectivo migrante, cambiando el discurso de las labores asistenciales en el origen, hacia los derechos humanos y la implicación como ciudadanos activos, consientes de su influencia y constitución como colectivos transnacionales.

Sin embargo, estas experiencias de empoderamiento y transición de los intereses en el origen hacia causas transnacionales siguen siendo excepcionales entre los casos de

estudio documentados, la estructura de las federaciones aún se sostiene en liderazgos personales excepcionales (García de Alba et al., 2006). Por lo tanto es pertinente seguir estudiando este fenómeno de asociación, y sus dinámicas de reproducción, así como su evolución en torno a la implementación del 3x1 para migrantes.

Capítulo 7. La Implementación del Programa 3x1 para migrantes en Jalisco

Introducción. Migración y desarrollo en Jalisco.

En el capítulo 3 se justificó la selección del estado de Jalisco como caso de estudio de la implementación del Programa 3x1 para migrantes, por nuestro interés en la relevancia que guarda la entidad en la trayectoria nacional. Jalisco es uno de los estados con mayor número de clubes de migrantes participando en el programa, es de las entidades que recibe mayor presupuesto a nivel nacional¹⁴⁵ y ha participado todos los años sin excepción desde su lanzamiento como proyecto nacional.

La activa participación en el esquema del programa se relaciona con la dinámica migratoria de la región. El estado de Jalisco tiene una larga tradición peregrina¹⁴⁶, de las más añejas en el país, que se remonta hacia finales del Siglo XIX, propiciada por la existencia de una línea de ferrocarril central que unía esta región con la frontera de Estados Unidos, donde imperaba una creciente demanda de mano de obra. El flujo de Jaliscienses que emigraron hacia el vecino del norte ha sido un proceso creciente en los últimos cien años¹⁴⁷. La entidad cuenta con un alto grado de intensidad migratoria, aunque ha disminuido su posición en el índice nacional del último decenio, pues pasó del lugar 7 en el año 2000, a ostentar el 13 en el 2010.

Según los datos del Consejo Nacional de Población 2010, se estima que 1.4 millones de personas nacidas en Jalisco habitan en Estados Unidos y que alrededor de 2.6 millones

¹⁴⁵ Margarita Cruz (2008), en su estudio sobre el marco lógico del Programa advierte que en 2007 el 59% de las obras y el 54% de los recursos a nivel nacional se condensa entre Zacatecas, Jalisco y Michoacán. Dhalia Cortes (2011) refiere que en el periodo 2002-2010 el estado de Jalisco realizó el 30% del total de las obras que se ejecutaron con el Programa a nivel nacional.

¹⁴⁶ El fenómeno migratorio de Jalisco ha sido ampliamente estudiado, enmarcado en la zona occidente de México que se distingue por su larga tradición migratoria. Los estudios que se consideran clásicos en Jalisco son principalmente los de Jorge Durand (Departamento de Estudios sobre movimientos sociales, Universidad de Guadalajara) y Agustín Escobar (Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social), Jesús Arroyo, CUCEA, Universidad de Guadalajara. Desde principios de siglo se ha incrementado notablemente la producción científica que estudia el vínculo de la migración de la entidad hacia Estados Unidos en las principales instituciones académicas de la entidad.

¹⁴⁷ Jorge Durand y Patricia Arias (2014), entre otros académicos, comienzan a advertir que el flujo ha cesado a partir de 2005. Las dinámicas migratorias de retorno se dilatan y se incrementan las deportaciones, estas especialmente a partir de 2008.

de personas nacidas en aquel país son hijos de padres jaliscienses¹⁴⁸. Si contrastamos estos datos con la población total de Jalisco¹⁴⁹ descubrimos que la diáspora en Estados Unidos equivale al 18.8% de su población total. Si se suman los hijos de los jaliscienses nacidos en el país vecino, el número es equivalente al 53.7% de la población del estado.

Las consecuencias de la dinámica migratoria en la entidad son diversas, entre ellas el despoblamiento, que se agudiza en las zonas rurales en el primer quinquenio del siglo XXI (Montiel, 2009), lo que conlleva una pérdida en la capacidad productiva. Por otro lado la construcción de sólidas redes migratorias (Canales, 2009; Durand, 2007; Escobar, 2008b) que sustentan la continuidad de la dinámica, que a largo plazo se disocia de las causas exclusivamente económicas y laborales. Y finalmente, un flujo de remesas que contribuyen en diversos ámbitos económicos, productivos y sociales en la región.

La repercusión de las remesas en la dinámica económica genera posiciones discordantes, hay quienes consideran que su contribución se limita exclusivamente al consumo cotidiano y la supervivencia, y quienes encuentran en estos recursos un potencial productivo considerable en determinadas regiones y contextos. Algunos estudios encuentran dinámicas favorables para el desarrollo productivo, por ejemplo, Jesús Arroyo e Isabel Corvera (2009: 272) encuentran que “las remesas favorecen en gran medida la actividad económica en las ciudades nodales de regiones rodeadas de asentamientos menores con los que intercambian flujos comerciales, industriales y de servicios”. La muestra de casos en su investigación incluyó tres municipios de Jalisco (La Barca, Jalostotitlán y San Miguel) y los hallazgos revelan que los micronegocios han obtenido más del 50% de su capital de inversión a través de las remesas.

Otro estudio que focaliza su atención en el municipio de Zapotlanejo, Jalisco, realizado por Alejandro Canales y Bianca Carrizales (2009: 334) revela que “las remesas aportan cerca del 10% de la inversión en los negocios investigados”, sin embargo en sus conclusiones advierten que “el impacto de las remesas en la dinámica económica local y en la generación de empleo no difiere del que tiene cualquier otra fuente de inversión

¹⁴⁸ COEPO (2012) “Jalisco en el lugar decimotercero del índice de intensidad migratoria”. Nota informativa 26 enero 2012.

¹⁴⁹ Según datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2010), en 2010 Jalisco tenía 7,442,625 habitantes.

productiva... ello no indica un potencial productivo, sino la carencia de otras fuentes de financiamiento de la inversión productiva”.

Hasta ahora no existe suficiente sustento empírico sobre el impacto de las remesas y lo que las distingue del ingreso que podrían aportar los jaliscienses que emigran –de encontrar trabajo en la comunidad-, para el desarrollo de las zonas de mayor índice migratorio. Sin embargo, la noción de que son un capital excedente en ciertos contextos, y que puede ser canalizado al ámbito productivo, ha resultado atractiva en la motivación de algunas políticas públicas en la entidad, que convergen con el Programa 3x1 para migrantes.

7.1 La institución del Programa 3x1 para migrantes en Jalisco

7.1.1 La diáspora Jalisciense organizada en colectivos migrantes (clubes y federaciones)

La diáspora jalisciense se congrega en dos polos de los Estados Unidos: En primer lugar en California, en las ciudades de Los Ángeles, San Francisco y sus alrededores. En segundo lugar en Illinois, en torno a la ciudad de Chicago. Según citan Lanly y Hamann (2004) los primeros clubes jaliscienses se formaron en los años sesenta en Los Ángeles, en función de los vínculos familiares y comunitarios, con algunas acciones asistenciales hacia sus pueblos de origen.

En 1991 como consecuencia de la promoción del PCME (Programa de Comunidades Mexicanas en el Extranjero) se conformó la primera organización de segundo nivel que congregó a organizaciones vinculadas con distintos pueblos y municipios provenientes del estado de Jalisco, la Federación de Clubes de California.

Las organizaciones de mexicanos en Estados Unidos se mantuvieron desvinculadas del gobierno estatal hasta 1992, a raíz de un suceso trágico en la ciudad de Guadalajara¹⁵⁰ que generó un despliegue de acciones colectivas hacia la entidad y visibilizó la capacidad de la diáspora para generar acciones solidarias. Un año después el gobernador en turno realizó algunas giras buscando acercamiento con los jaliscienses emigrados,

¹⁵⁰ La explosión de un colector en una zona densamente poblada de la ciudad, el 22 de abril de 1992, sensibilizó y movilizó a la diáspora jalisciense, que se volcaron en enviar enseres, ropa y artículos sanitarios. En entrevista Pina Hernández, ex presidenta de la federación y consultora de la misma, relata que se enviaron “camiones y camiones” de ayuda a Guadalajara. A raíz de la experiencia de colaboración conjunta se consolidó la federación de Jaliscienses del Sur de California.

especialmente con los empresarios. No obstante, la relación que existía entre la Federación de Clubes de California y el gobierno era distante y protocolaria, Lanly y Hamann la califican como “tensa, que obstaculizó los esfuerzos de acercamiento”. A partir de 1995 la dinámica de proximidad con el gobierno de Jalisco se enriqueció.

La organización interna de la federación entre 1991 y 2002 mantuvo una estructura de poder muy centralizada, su dirigencia fue cooptada por su fundador, que sólo alternaba el mando y la conducción de la organización con su esposa. A partir de 2002, la dinámica entre la federación y el gobierno del estado se estrechó notablemente. Entre 2007 y 2008 sufre una escisión y se divide en dos, la Federación del Sur de California se queda con 115 organizaciones y la Fundación Jalisco USA con 20 clubes (Sletza, 2012).

Por su parte, en Chicago los clubes de Jalisco se asocian en torno a la Federación del Medio Oeste de Estados Unidos (FEDEJAL), en 2006 concentra alrededor de 13 clubes de los 21 identificados en el estado de Illinois (Valenzuela, 2006a), en 2012 la organización cuantifica entre sus afiliados a una población de 700 mil jaliscienses.

La federación del medio Oeste se caracteriza por su movilización en el destino, mantiene una relación de colaboración estrecha con las autoridades locales, según Sletza existe en 2012 una muy buena relación con el alcalde de Melrose Park y una buena comunicación con el Gobernador de Illinois.

La FEDEJAL despliega dinámicas de colaboración y sinergia con diversos sectores en el destino, del orden político, académico, social y económico, un ejemplo es la colaboración de la Universidad de Illinois para la elaboración de un diagnóstico participativo en la localidad de origen de uno de sus clubes más activos (Arellano et al., 2015).

Existen otras federaciones jaliscienses, con menor afiliación que las dos citadas, aunque cabe destacar que la membresía es relativa, toda vez que la organización de clubes en torno a las federaciones es un proceso en continuo cambio. Prueba de ello es la diversidad de federaciones que se conforman en el estado de California después de la escisión de 2008 de la federación de jaliscienses, es evidente que la división en dos organizaciones no resolvió completamente las inquietudes de los clubes, ni de sus líderes, y a partir de entonces las agrupaciones se diversificaron. En 2016 se identifican seis colectivos en California en torno a los cuales se congregan los clubes de

jaliscienses. Cabe destacar que cuatro de ellas colaboran entre sí, manteniendo autonomía en sus liderazgos.

En otras latitudes la diáspora jalisciense no se ha diversificado como en California, siguen las corporaciones en una misma federación por región geográfica. También hay que señalar que la población de origen jalisciense en otras regiones del país vecino no es tan numerosa como en la citada California.

Tabla 8. Federaciones de clubes Jaliscienses en Estados Unidos

Nombre de la organización	Ciudad	Registro IME 2015	Registro SEDESOL 2016
Federación Jaliscience del Medio Oeste	Chicago, Illinois	x	x
Fundación Jalisco USA	Los Angeles, California	x	x
Federación Jalisco del Norte de California	Sacramento, California	x	x
Federación Jalisciense San Francisco	San Francisco, California	x	x
Federación de Clubes Jalisciencies de Orange County	Santa Ana, California	x	
Federación de clubes Jaliscienses del Sur de California	Los Angeles, California		x
Fundación de Clubes Jaliscienses	San Bernardino, California		x
Federación Jaliscienses de Nevada	Nevada		x
Federación de Washington	Washington		x

Fuente: Elaboración propia con la base de datos de "Clubes y federaciones registradas en el Consulado de febrero 2012 a abril 2016" conseguida en la Delegación de SEDESOL Jalisco y la información pública del IME 2015 consultada en febrero 2016 en www.ime.gob.mx/DirectorioOrganizaciones/

Las federaciones son organizaciones que renuevan constantemente su membresía, por razones diversas, entre ellas la afinidad de los clubes con los presidentes de las federaciones y la movilización del presidente de la federación para gestionar apoyos a sus miembros. El respaldo que tienen unas y otras con las autoridades locales en México y con el Gobernador de Jalisco, o incluso la presencia de la federación en el Comité de Validación del 3x1 para migrantes, influyen en su fortalecimiento o su disgregación.

7.1.2 Políticas públicas de atención a la diáspora y antecedentes del 3x1

Ya se ha explicado en el capítulo anterior que el gobierno federal reconoce la necesidad de acercarse a la numerosa diáspora en Estados Unidos a principios de los años noventa, cuando se propone el Programa de atención a las Comunidades Mexicanas en el Extranjero (PCME). El gobierno de Jalisco realiza el primer acercamiento institucional con la diáspora en el marco de esta iniciativa en 1993, cuando el gobernador de la

entidad¹⁵¹ realiza el primer viaje a Estados Unidos (Valenzuela, 2006b) para contactar con los jaliscienses que radican en el país vecino. Ese fue el precedente de una serie de viajes oficiales que perpetuaron sus sucesores y cuya tradición sigue vigente, aunque en ese primer momento el objetivo estaba relacionado con una estrategia federal de acercamiento con los mexicanos emigrados.

En 1995 se establece la Oficina de Atención a Jaliscienses en el Extranjero (OFAJE) con el propósito de identificar a la diáspora y fomentar una relación más cercana, en paralelo al trabajo de la Secretaría de Relaciones Exteriores del gobierno federal. La OFAJE promueve la constitución de los jaliscienses en clubes y federaciones. Además en ese periodo de administración gubernamental (1995-2001) se establecieron nueve oficinas de atención para jaliscienses en Estados Unidos, llamadas “Casa Jalisco”. Se presume que a partir de esta iniciativa se recuperó la confianza de la diáspora regional en las estructuras del gobierno (Lanly y Hamann, 2004; Sletza, 2012; Valenzuela, 2006a).

En la administración de 2001-2007 los clubes de oriundos de Jalisco en Estados Unidos pasaron de 44 a 169. En el siguiente periodo gubernamental, 2007-2013, se fortalece el vínculo con los colectivos de Chicago, agrupados en la Federación de Jaliscienses del Medio Oeste (Fedejal), la segunda en número de clubes afiliados. Con la agenda llena de propuestas y acciones comunes el gobierno del Estado adquiere en 2009 un inmueble para constituir la Casa Jalisco en un suburbio de Chicago, se proyectaba canalizar en una sede el desarrollo de actividades de negocios, culturales, educativas y sociales¹⁵².

Las prioridades del gobierno en las primeras etapas de acercamiento pretendían canalizar las remesas hacia proyectos de fomento a la producción, con ese propósito inicia en 1997 el Programa FIDERAZA¹⁵³, posteriormente conocido como “Programa

¹⁵¹ Carlos Rivera Aceves, del Partido Revolucionario Institucional. Gobernador Interino (1993-1995), se priorizó el acercamiento con los empresarios exitosos. Estrategia seguida por los gobernadores del Partido Acción Nacional Alberto Cárdenas Jiménez (1995-2001) y Francisco Ramírez Acuña (2001-2006), quienes realizan un acercamiento más formal con las comunidades de migrantes jaliscienses (empresarios y migrantes organizados)

¹⁵² Este centro es la única oficina en el exterior que pertenece al gobierno de Jalisco. Según se explica en la página web del gobierno en la entidad: <http://www.jalisco.gob.mx/es/gobierno/casa-jalisco-chicago>. Consultado en mayo de 2016. Cabe destacar que el gobierno actual no continuó con el vínculo de su predecesor, y ha anunciado la venta del inmueble. Una nota de prensa de El Informador, de fecha 26 de mayo de 2016, da todos los detalles sobre la nueva ubicación de la oficina de representación y el precio de salida de la casa en venta

¹⁵³ El gobierno del Estado aportó 5 millones de pesos, el Banco Nacional de México 1.6 (con aportaciones del Banco Interamericano de Desarrollo y Nacional Financiera) y con la recaudación por la canalización

por mi Jalisco”, con la intención de destinar una pequeña proporción de las tazas por transferencias de remesas hacia un fideicomiso, con el fondo semilla más lo recaudado se apoyaron 20 proyectos productivos entre 1999 y 2001 (Escala-Rabadán, 2004; Lanly y Hamann, 2004; Moctezuma, 2006)

Otros programas que implementó el gobierno de Jalisco para atender problemas específicos de la diáspora, en correspondencia con estrategias nacionales, fueron el programa “Vete sano, regresa sano” para la promoción y prevención de la salud, iniciativa de la Secretaría de Salud del gobierno federal, instituido en 2001; y el Programa Binacional de Educación para el Migrante, implementado por la Secretaría de Educación del gobierno federal en 2007, cuya finalidad era facilitar la validación documental de los estudios en ambos lados de la frontera. (Delgado, Márquez y Moctezuma, 2005; Martínez, 2007).

A partir de 2013 cambió el partido en el gobierno del estado y con ello se modificaron notoriamente las dinámicas de colaboración. La agenda migrante no fue una política prioritaria, al menos durante los primeros tres años de gobierno, pese a que la administración actual ha mantenido en el discurso su intención para fortalecer el diálogo con los migrantes.

Las promesas de acercamiento se concretaron con la creación del Instituto Jalisciense del Migrante en la estructura de gobierno en enero de 2016 y posteriormente el inició de actividades de los “Centros Jalisco” inaugurados el 29 de mayo en Chicago y el 2 junio en Los Ángeles, espacios propuestos por la administración actual para la atención de los jaliscienses. En los tres años iniciales del gobierno no existió ninguna representación estatal en California, la zona de mayor congregación de Jaliscienses. En agosto de 2016 también se formalizó el “Centro Jalisco” en San Francisco, California, dentro de las instalaciones del consulado de México en dicha ciudad.

En Chicago por su parte siguió funcionando hasta el primer trimestre de 2016 la “Casa Jalisco” que fue inaugurada en 2011, con muchos cuestionamientos sobre la erogación de recursos para su operación. En marzo de 2016 el gobernador anuncia que pondrá en venta el inmueble y a partir de mayo se mudaron los dos funcionarios estatales hacia el nuevo “Centro Jalisco”. El cambio de orientación ha generado una reacción de

de las remesas se recabaron 1.9 millones más. Un total de 8.5 millones. En 2001 cambió el nombre al “Programa por mi Jalisco”. El presupuesto total en los años de operación no supera los 12 millones de pesos.

desaprobación de los líderes de FEDEJAL y otras federaciones que secundan la indignación¹⁵⁴, quienes pugnan por conservar la sede en la que realizan eventos culturales, talleres de capacitación y reuniones entre connacionales.

De la síntesis anterior sobresale que la relación del Gobierno de Jalisco hacia los colectivos migrantes carece de institucionalidad y continuidad, los gobernadores difícilmente siguen la estrategia de su predecesor si pertenece a otro partido. Los cambios de administración afectan las líneas de diálogo y la trayectoria de relaciones entre los colectivos migrantes y las instituciones en el origen en virtud de filiaciones políticas, conllevan además incertidumbre para los jaliscienses radicados en el extranjero. A los colectivos migrantes el cambio de administración les implica reiniciar una senda transitada en innumerables ocasiones, en el afán de obtener respaldo, colaboración y reconocimiento mutuo.

7.1.3 Despliegue del Programa 3x1 para migrantes

A partir del acercamiento institucional a la diáspora ocurrido en 1993 se alentó la participación de varios clubes en el Programa Solidaridad Internacional 2x1 (Lanly y Hamann, 2004) que para entonces ya operaba en Zacatecas y Guerrero. En 1998 el gobierno estatal decide participar con recursos en dicho esquema de financiación y formaliza el “Programa 3x1 para migrantes del estado de Jalisco”, con un presupuesto total de 9 millones de pesos, con los cuales se realizaron 12 proyectos, en 11 municipios entre 1998 y 2001 (Martínez, 2007)

En 2002 el gobierno federal lanza el primer prototipo del programa, que contempla la posibilidad de canalizar las remesas, para acciones de desarrollo local, con el nombre de “Iniciativa Ciudadana 3x1”, con reglas de operación orientadas a “apoyar las iniciativas ciudadanas... mediante la concurrencia de recursos de la Federación, estados, municipios y de los propios ciudadanos organizados, radicados en el país o en el extranjero”¹⁵⁵, que en 2004 cambia el nombre a Programa 3x1 para migrantes. A partir de la formalización de esta dinámica de coinversión en una estrategia nacional, la

¹⁵⁴ El presidente de la federación Jalisco Internacional, que encabeza el diálogo del programa 3x1 en la entidad durante el año 2016, señaló en entrevista en el mes de abril, que se ha reunido con el Gobernador del estado para evitar la venta del inmueble, lo consideran un retroceso en la relación. Sin embargo, la fecha prometida para abordar el tema fue aplazada para el 16 de junio, el nuevo centro de atención de jaliscienses en Chicago fue inaugurado dos semanas antes de esa fecha. Es evidente que no hay disposición para el diálogo sobre este tema sensible para la diáspora.

¹⁵⁵ Reglas de Operación del Programa Iniciativa Ciudadana 3x1, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de marzo de 2002.

inversión en el esquema 3x1 en Jalisco se incrementó notablemente. El despliegue del Programa desde entonces ha sido muy significativo para la entidad (Valenzuela, 2006a: 151):

“En suma, hoy día en Jalisco el 3×1 es el programa a través del cual los municipios producen las obras más significativas y numerosas, el que ha despertado fuerte expectación en los clubes de migrantes y acercamiento hacia los gobiernos locales con el fin de buscar apoyo para la construcción de las obras sociales, que patrocinan por el interés de ver el progreso del pueblo”.

A partir del año 2002 el gobierno de Jalisco se suma a la estrategia federal con entusiasmo, es evidente la prioridad que tiene la administración del estado por mantener el diálogo con la diáspora y canalizar las remesas hacia el desarrollo de las localidades. Tal es la motivación que unos años más tarde, en agosto de 2007, lanza el gobierno de Jalisco un programa paralelo adicional, con una pequeña variación en el nombre “Programa 3x1 estatal”. La dinámica de operación de la adaptación estatal fue muy similar a la estrategia nacional, su planteamiento paralelo se ampara en que los recursos que se canalizan a través de la versión local responden a “mejores criterios de focalización”¹⁵⁶. La diferencia en la forma de financiación es que el gobierno estatal aportó el 33% de los recursos, el gobierno municipal 33% y los colectivos migrantes 34%.

Desde el año 2007 hasta el 2012 la Secretaría de Desarrollo Humano¹⁵⁷, administró los dos programas, el 3x1 para migrantes (federal) y el 3x1 Estatal. La dupla sirvió como carta de negociación para conducir a los clubes de migrantes y los gobiernos municipales hacia los intereses del gobierno del estado. La operación y resultados de esta estrategia ameritan una investigación propia, sin embargo en el presente documento analizamos exclusivamente la versión federal del 3x1 para migrantes que sigue vigente.

¹⁵⁶ El primer año de operación inició con 100 millones de pesos en su presupuesto. Sus lineamientos de operación fueron publicados en septiembre de 2007 en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, con el nombre de Proyecto Ejecutivo del Programa 3x1 para migrantes. En las reglas de operación del Programa 3x1 estatal para el ejercicio 2011 (publicadas el 13 de diciembre de 2011) citan en el proemio que el programa “nace tomando como modelo la experiencia del gobierno federal en el 3x1 para Migrantes”. Y aclara que la versión local tiene “mejores criterios de focalización de la población objetivo y mayor precisión en las acciones de los programas”, cabe destacar que para 2011 el presupuesto fue de 36.5 millones, es decir el programa menguó con el transcurso del tiempo.

¹⁵⁷ La Secretaría de Desarrollo Humano cambia de nombre a Secretaría de Desarrollo e Integración Social a partir de marzo de 2013 cuando entra en funciones el gobernador Aristóteles Sandoval (PRI 2013-2018). A partir de entonces el Programa 3x1 estatal desaparece.

Basilia Valenzuela identifica que el esquema del programa 3x1 para migrantes fue una política prioritaria del gobierno de Jalisco especialmente en la administración 2001-2007, el gobernador en turno mantenía un discurso de que “los migrantes trabajan por el bienestar del estado”. Esta autora identifica cuatro factores que explican el sorprendente incremento en el número de proyectos y obras que se realizaron a partir del 2004 (Valenzuela, 2006a: 143):

“Primero, en 2004 el 3×1 es adoptado como “la política del estado de Jalisco”, algo que se gestaba desde tiempo atrás, con eje en el trabajo de la Oficina de Atención a Jaliscienses en el Extranjero. Segundo, un mayor activismo de las federaciones de migrantes jaliscienses; tercero, el trabajo de cabildeo de los presidentes municipales y gobiernos locales; y cuarto, el uso de la práctica de petición de aval de los clubes, donde los presidentes municipales consiguen la firma para respaldar las obras del 3×1 pero no con el 25 por ciento de los recursos frescos correspondientes, tal como lo establece el programa”.

Los hallazgos de Valenzuela son controvertidos en tanto que advierte la posible simulación de la participación económica de los colectivos en la selección de las obras. La académica reitera su sospecha al analizar las obras ejecutadas entre 2002 y 2005, señala que un alto porcentaje de municipios, que oscila entre el 22% en 2004 y 28% en 2005, proponen obras que benefician exclusivamente a la cabecera municipal, con lo que sospecha que se trate de obras conseguidas por los presidentes municipales donde los clubes sólo firman como aval, sin aportar los recursos frescos correspondientes.

Otro autor que manifiesta sus reservas sobre el crecimiento inusitado en el número de proyectos y la canalización de recursos del Programa 3x1 hacia Jalisco es Wilfrido Ruiz, quien apunta que la entidad se ha beneficiado con una cuarta parte de los recursos acumulados que se han ejercido a través del programa a nivel nacional durante el rango de 2002 a 2007. Sospecha que la concentración de una buena parte de los recursos nacionales se explique por la conveniencia del modelo para los ayuntamientos jaliscienses, quienes “identificaron que el Programa permitía potenciar su capacidad para realizar obras, sin necesidad de que éstas fueran demandadas por grupos organizados de migrantes” (Ruiz, 2009:5). Este autor sugiere que existe una distorsión en la interpretación de la participación de los migrantes en el programa, sin embargo, no abunda en más datos.

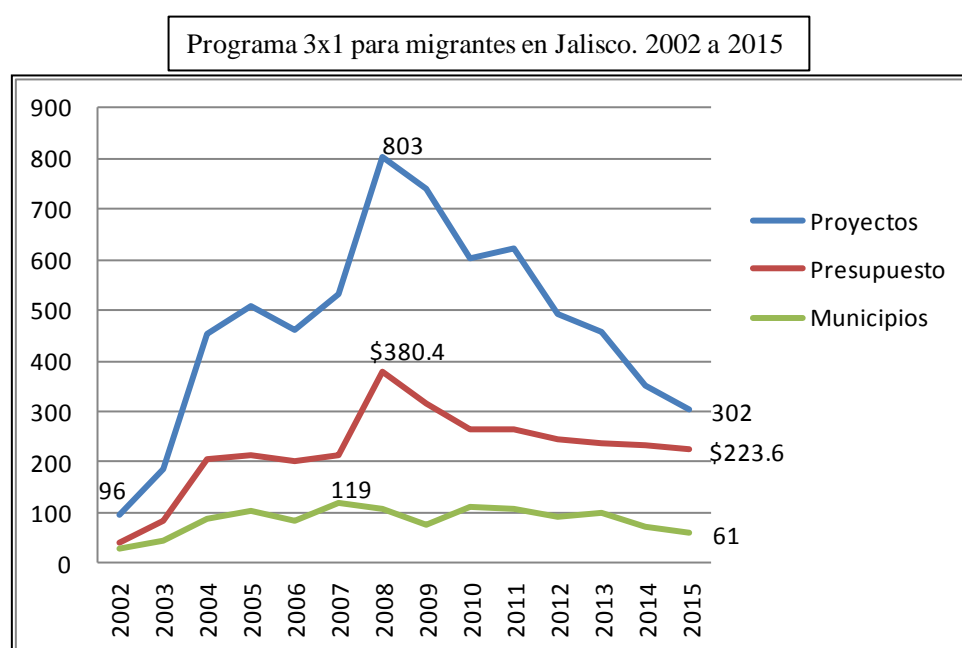
Cynthia Martínez en un análisis de las políticas migratorias en el estado de Jalisco advierte en sentido contrario a lo señalado por Valenzuela y Ruiz, que a partir de la institucionalización del programa 3x1 para migrantes de la estrategia federal, su

implementación es exitosa y transparente, y encuentra que todos los casos cumplen con las aportaciones de migrantes y los tres órdenes de gobierno (Martínez, 2007: 153):

“La institucionalización del programa puede considerarse exitosa, pues opera siempre que existen las aportaciones de migrantes y de los tres órdenes de gobierno. Se trata de una cooperación equitativa. La instrumentación de reglas comunes, la definición de la distribución presupuestal, la delimitación de roles y la muestra de resultados, imposibilita un desvío de recursos o malas interpretaciones en cuanto a objetivos”.

Sin tomar partido en este momento sobre los motivos que suscitan el incremento en las obras, municipios, clubes y presupuesto asignado al programa, comenzamos por analizar los datos proporcionados por la Delegación de SEDESOL en Jalisco, obtenida en abril de 2016, para corroborar la mencionada trayectoria del programa.

Gráfico 4. Progresión del Programa en Jalisco. Proyectos, presupuesto y municipios.



Fuente: elaboración propia con las bases de datos de los cierres de ejercicio 2002-2015, proporcionadas por la Delegación de Sedesol en Jalisco.

De la revisión sobre la progresión del Programa en los catorce años de implementación en Jalisco podemos señalar una trayectoria creciente de 2002 a 2008¹⁵⁸. El Programa

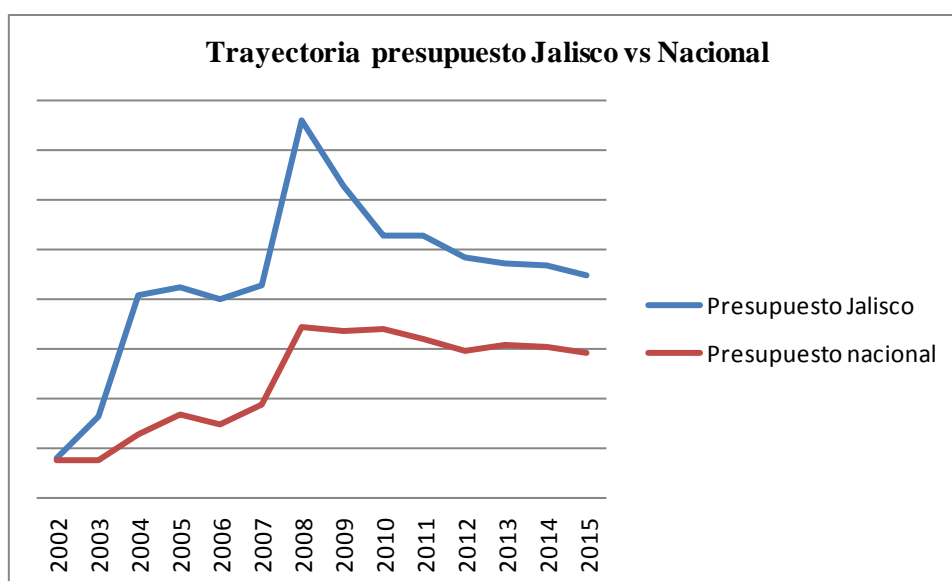
¹⁵⁸ En los estudios que abordaron con anterioridad el crecimiento exponencial en los primeros años de implementación del programa, hemos encontrado diferencias notables entre los datos. Específicamente en las cifras que aporta Valenzuela (2006a) en los años 2002 y 2003 sobre la inversión total de 4 millones, refiriéndose a los recursos aprobados el primer año y 14 millones el segundo. La información que obtuvimos en nuestra indagatoria datan una inversión total de 40.7 millones en 2002 y 82.8 millones en 2003. La información fue cotejada con el funcionario de la Delegación que elabora las bases de datos del Programa 3x1 para migrantes y su opinión fue que las cifras que aporta Valenzuela son falsas. La

inicia en 2002 con un presupuesto de 40.7 millones de pesos, comprendidos por la suma de las cuatro aportaciones (federal, estatal, municipal y migrantes) con ello se realizan 96 proyectos en 29 municipios. Durante los primeros seis años de implementación el alcance del programa se incrementó notablemente, el año que más municipios atendió fue 2007, cuando operó en 119 municipios, lo que representa el 95% del territorio en Jalisco. En 2008 alcanzó su máxima cobertura al promover 803 proyectos.

A partir de 2008 se aprecia un decremento constante en los alcances y presupuesto, en el último año su cobertura no llega al 50% de los municipios de la entidad. En 2015 el programa cuenta con el 60% de los recursos que canalizó en 2008 y con ello se ejecutan sólo el 38% de los proyectos que se hicieron en su mejor época.

El descenso de la trayectoria del 3x1 para migrantes en Jalisco es similar a la tendencia nacional, el siguiente gráfico ilustra las similitudes entre ambas trayectorias:

Gráfico 5. Comparativo del presupuesto del 3x1 en Jalisco vs Nacional. 2002-2015



Fuente: Elaboración propia con la información proporcionada por la Dirección General del Programa y por la Delegación de Sedesol Jalisco

probabilidad de que los datos antes citados sean erróneos se corrobora en otros documentos publicados en el diario oficial de la federación que documentan cifras acordes con la base de datos proporcionada por la Sedesol en 2016. Con esto no se pretende desacreditar la investigación que precede sobre la implementación del programa en Jalisco, sólo se hace explícita la dificultad para interpretar los datos en los términos de la burocracia federal, no es lo mismo el recurso aprobado hasta determinada fecha del año, que el recurso ejercido en el cierre de la cuenta pública. Es posible que los datos de referencia del estudio citado aludan a un corte parcial del recurso aprobado en 2002 y 2003. Los datos de 2004 y 2005 son idénticos en ambas fuentes.

El presupuesto que ejerce Jalisco crece a un ritmo más acelerado los primeros años, y el incremento exponencial que se aprecia en 2008 en la entidad conlleva como consecuencia un declive más evidente. Pero en términos generales el programa, tanto en la entidad como en la trayectoria nacional, se despliega con contundencia manteniendo un ritmo incremental hasta 2008, y a partir de entonces decrece de forma constante.

Una de las razones para elegir el estado de Jalisco como caso relevante de estudio es la importante cantidad de recursos que ejerce con respecto al presupuesto nacional. Como se aprecia en la siguiente tabla, el presupuesto asignado a la entidad entre 2003 y 2008 oscila en un rango entre el 22% y el 25% del total de recursos nacionales asignados al Programa. Destaca sobre todo el año 2004, cuando se administra en la entidad una tercera parte de los recursos de los que dispone el 3x1 para todo el país:

Tabla 9. Recursos ejercidos en Jalisco y proporción del presupuesto nacional

Año	Presupuesto Jalisco*	Presupuesto nacional*	% del Nacional
2002	\$ 40.72	\$ 380.20	10.7%
2003	\$ 82.82	\$ 377.60	21.9%
2004	\$ 205.33	\$ 637.70	32.2%
2005	\$ 212.95	\$ 851.80	25.0%
2006	\$ 200.83	\$ 748.90	26.8%
2007	\$ 213.93	\$ 948.50	22.6%
2008	\$ 380.43	\$ 1,722.24	22.1%
2009	\$ 314.68	\$ 1,674.60	18.8%
2010	\$ 263.85	\$ 1,698.95	15.5%
2011	\$ 263.89	\$ 1,609.43	16.4%
2012	\$ 243.19	\$ 1,480.10	16.4%
2013	\$ 235.91	\$ 1,545.78	15.3%
2014	\$ 234.49	\$ 1,528.12	15.3%
2015	\$ 223.65	\$ 1,472.73	15.2%

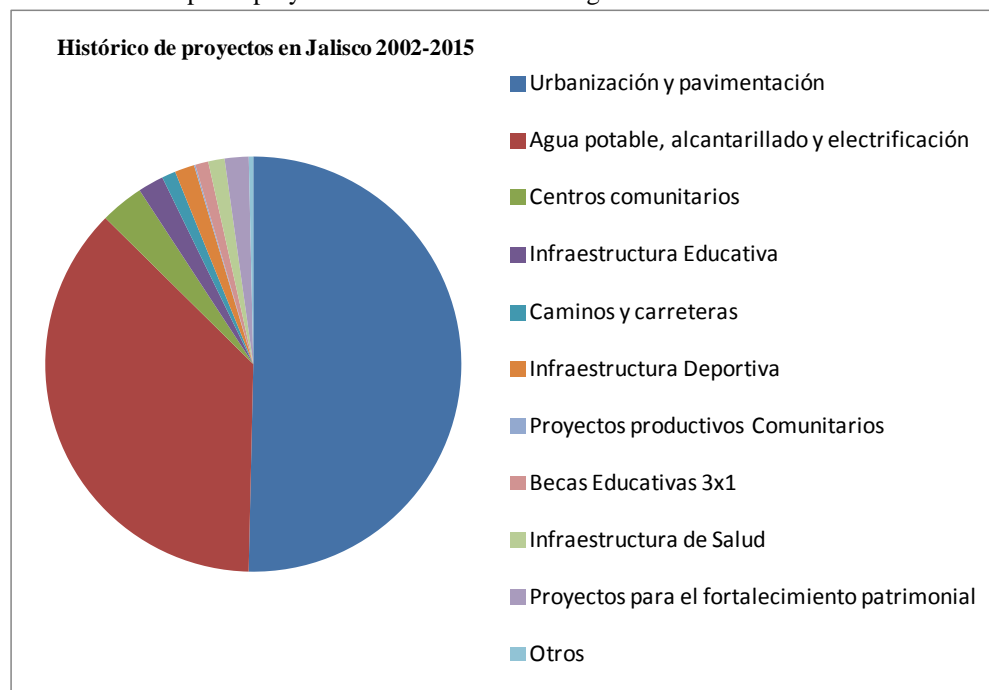
* Las cifras representan millones de pesos

Fuente: elaboración propia con información proporcionada por la Dirección General del Programa y la Delegación de Sedesol Jalisco

A partir de 2009 baja considerablemente la proporción de recursos que ejerce la entidad en términos nacionales, hasta situarse durante los últimos tres años en torno al ejercicio del 15% de los recursos totales del programa en el país. Esto puede interpretarse de distintas maneras, es posible que el programa tenga menos trascendencia en la trayectoria nacional, o bien, se debe a que se distribuyen más recursos hacia otras entidades.

Uno de los temas más álgidos en torno al Programa es la canalización de las acciones hacia los intereses gubernamentales, en detrimento de las prioridades de los colectivos migrantes, por la dicotomía que existe entre el diseño del Programa y su posición en la estructura institucional enfocada al desarrollo social. Jalisco no es la excepción en canalizar los esfuerzos priorizando obras y proyectos de infraestructura, como mostramos en el gráfico: histórico de proyectos realizados en Jalisco por tipo de acción.

Gráfico 6. Tipo de proyectos realizados con el Programa 3x1 en Jalisco. 2002-2015



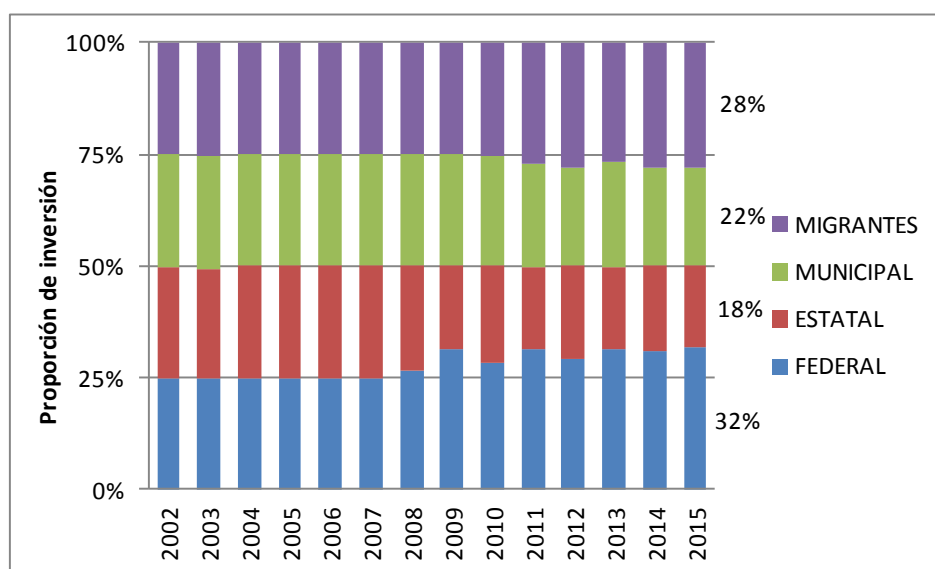
Fuente: elaboración propia con bases de datos del cierre de ejercicio de los años 2002 a 2015 proporcionadas por la Delegación de Sedesol en Jalisco

El gráfico expone con claridad la priorización institucional en la dirección de los proyectos que se llevan a cabo. La gran mayoría de las obras están dirigidas para resolver las carencias de infraestructura, enfatizando la pavimentación y los servicios básicos de agua, drenaje y electrificación. Es posible que los migrantes estén dispuestos a colaborar para que sus pueblos dejen de ser ranchos de tierra, es posible que sean sensibles a las necesidades básicas de los hogares de quienes se quedan en el terruño por contar con agua corriente y luz. Sin embargo, algunos estudios previos sobre las dinámicas del programa destacan que los migrantes consideran que esas son responsabilidades del gobierno y las debe hacer con o sin la aportación de sus remesas. En cambio sus prioridades suelen dirigirse hacia proyectos comunitarios, becas para los estudiantes y asistencia social a los más vulnerables y es evidente que estos rubros han merecido una atención marginal en la historia del programa en Jalisco.

La posible contradicción entre el tipo de proyectos que se han priorizado en Jalisco y el interés de los migrantes, encaminado a otro tipo de obras, tendría consecuencias en el ánimo de participación de los clubes en esquema del programa 3x1 el mediano plazo. Rodolfo García (2012) ya ha advertido el riesgo de abandono por parte de las organizaciones migrantes que se sientan desfavorecidas en sus intereses, por el tipo de operación que corporativiza las acciones hacia las prioridades de las instituciones que controlan el programa. Por ello consideramos trascendental analizar la trayectoria de participación de los clubes desde el arranque del programa.

En términos de aportaciones económicas el registro de la participación de los clubes se ha mantenido a través de los años. En el gráfico sobre la proporción de la aportación por socio en la trayectoria del programa se advierte que en los últimos cinco años la aportación de los clubes incluso supera ligeramente el 25% que le correspondería estrictamente¹⁵⁹, en el 2015 la aportación de los migrantes es de 28%, un poco mayor que la de los ayuntamientos municipales, por lo que respecta a los datos oficiales del presupuesto ejercido podríamos interpretar que los recursos de los migrantes siguen financiando el programa.

Gráfico 7. Proporción de la aportación por cada socio entre 2002 y 2015



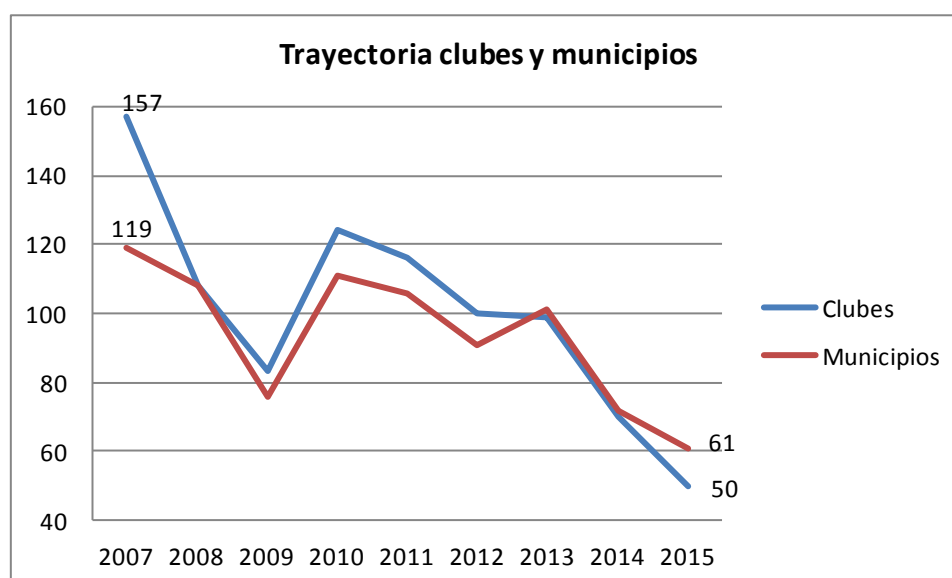
Fuente: elaboración propia con bases de datos del cierre de ejercicio de los años 2002 a 2015 proporcionadas por la Delegación de Sedesol en Jalisco

¹⁵⁹ Estas variaciones están contempladas en las Reglas de Operación y la única restricción al respecto es que el presupuesto federal no supere el 50% del costo de las acciones o proyectos.

En esta imagen destaca que el actor que parece estar en retirada es el gobierno estatal, a partir de 2008 no ha aportado el 25% que le correspondería y los últimos tres años su contribución se mantiene en el 18%. Este dato es muy relevante si traemos a colación que a partir de 2007 el gobierno de Jalisco implementó el Programa 3x1 estatal, con recursos propios y una dinámica similar a la del programa federal, y mantuvo su funcionamiento hasta 2012. Es decir que la aportación limitada, al menos en ese periodo, no se explica exclusivamente por insuficiencia de recursos, en esa etapa la razón parece estar vinculada con el interés de canalizar los recursos hacia el programa estatal, que opera con sus propias metodologías para asignar y aprobar los proyectos de interés de los alcaldes y los colectivos migrantes.

Siguiendo con el argumento sobre el interés de los migrantes por mantener la participación en el programa 3x1 federal, analizamos los datos de SEDESOL que se refieren al número de clubes de jaliscienses que participan cada año en el programa. El historial de participación de los clubes revela que existe una disminución notoria a partir de 2007. El declive mantiene básicamente la misma proporción que se observa en la progresión del programa, su trayectoria es muy similar a la que presenta la participación de municipios. En el gráfico que compara la participación de clubes y municipios se aprecia la simetría en casi todos los años, excepto en 2015.

Gráfico 8. Comparativo de participación de clubes y municipios 2007 a 2015



Fuente: elaboración propia con bases de datos del cierre de ejercicio de los años 2007 a 2015 proporcionadas por la Delegación de Sedesol en Jalisco.

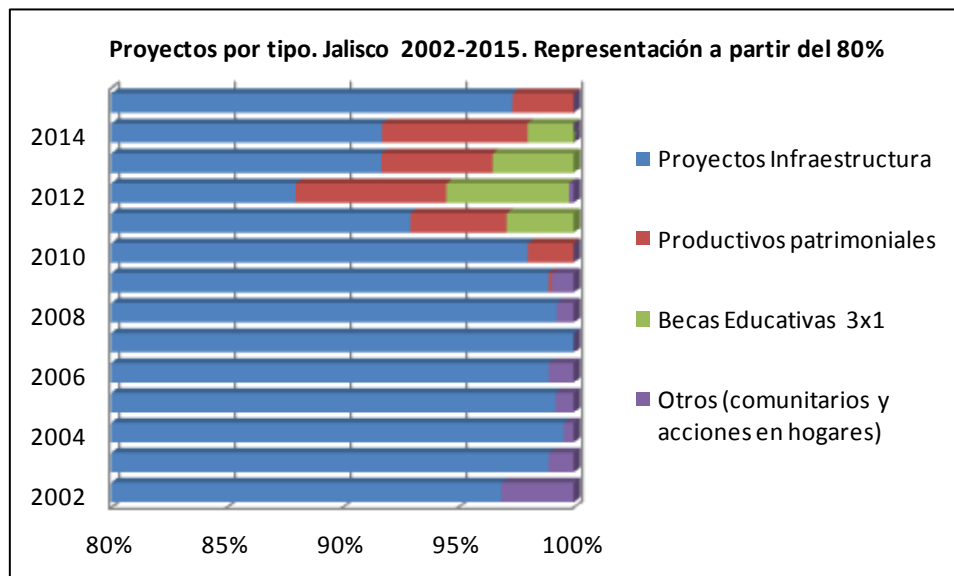
La información obtenida en las bases de datos no nos permite concluir que la declinación en el número de clubes de migrantes que participan en el programa sea provocada por motivos distintos a la dinámica general observada, que disminuye tanto en cobertura, como en presupuesto y alcances. No obstante, la trayectoria de los últimos dos años sí refleja una advertencia en la que es oportuno profundizar, toda vez que es más natural que en un municipio existan distintos clubes que se interesan por diversas obras, recordemos que los oriundos se agrupan en clubes según el pueblo de origen y según lugar de residencia en el destino; con esto queremos destacar que es comprensible que exista un mayor número de clubes que municipios participantes, y esa tendencia se revierte notoriamente en 2015: en el último año el número de municipios que participan en el programa es mayor al número de clubes que financian los proyectos.

El viraje en la relación de municipios y clubes se debe a que existe determinado número de clubes que han financiado proyectos en más de un municipio. Las razones para esta relación atípica pueden explicarse por la incursión de los proyectos para el fortalecimiento patrimonial, es decir, los proyectos productivos, toda vez que es admisible que los migrantes decidan invertir en zonas adecuadas para el desarrollo del proyecto y la comercialización del producto, fuera de su zona habitual de interés, debido a que las localidades tradicionales de expulsión migratoria y alta marginación no son las opciones más favorecidas para emprender un negocio.

Para ahondar en esta explicación no contamos con análisis documentales previos, las investigaciones anteriores sobre el Programa 3x1 en Jalisco no profundizan en la ejecución de los proyectos productivos, sólo Dhalia Cortés (2011) en un comparativo de todos los estados del país, hace un breve señalamiento sobre los proyectos productivos en el 3x1 de Jalisco y señala que esta entidad es de las que distribuye menos inversión media a las actividades productivas.

Los datos encontrados en la documentación institucional de la Delegación en Jalisco corroboran la presencia incipiente de este tipo de inversión. En la siguiente gráfica se muestra la proporción que guardan los proyectos productivos, las becas y otro tipo de acciones (proyectos comunitarios y letrinas en hogares), en comparación con las acciones destinadas a proyectos de infraestructura social (se representa gráficamente el eje del 80% al 100% por la ínfima cantidad que compendian, que en una escala mayor son casi imperceptibles).

Gráfico 9. Comparativo entre proyectos de infraestructura vs productivos, becas y otros



Fuente: elaboración propia con bases de datos del cierre de ejercicio de los años 2002 a 2015 proporcionadas por la Delegación de Sedesol en Jalisco en abril 2016

Los proyectos productivos patrimoniales (en los que no participa el municipio porque así lo establece la reglamentación) comienzan a implementarse en Jalisco a partir de 2010. El año en que se apoyó un mayor número de ellos fue 2012, con 32 proyectos en un universo de 491 proyectos apoyados (representan 7% del total de proyectos). Los años siguientes el número de productivos es menor y en 2015 sólo se apoyaron 8 acciones productivas en un universo de 302 proyectos desarrollados, una proporción menor al 3%. Es decir, una cantidad tan pequeña en el número de proyectos no explica de forma contundente, ni satisfactoria, el cambio de patrones en la relación de municipios y clubes.

Es preciso explorar otros supuestos en los que un mismo club de oriundos canaliza sus recursos y su apoyo en más de un municipio, o bien, indagar en otro tipo de rutinas procedimentales, entre las que no se descarta la complicidad y simulación de algunas organizaciones de migrantes que firman de aval a más de un alcalde para la presentación de los proyectos. Prácticas que ya han sido documentadas en otras entidades como en el estado de Hidalgo (Frías et al., 2006) posteriormente en Guerrero (Ocampo, 2012) y recientemente en Yucatán (Gómez, 2014).

7.1.4 Dinámicas de colaboración entre alcaldes y clubes. Claves para comprender la implementación del programa en Jalisco

A partir de la revisión de los estudios previos sobre la implementación del Programa 3x1 en Jalisco, podemos advertir que algunos autores señalan que en la entidad prevalece sobre todo un interés por multiplicar los recursos del ayuntamiento, aprovechando las aportaciones estatales, federales y de los migrantes; antes que las ventajas del vínculo con la diáspora para canalizar sus intereses y remesas, que son un interés secundario. Se documenta la sobredimensión que tienen las relaciones de parentesco y de amistad entre los funcionarios municipales y los clubes de migrantes, ingredientes esenciales para la cooperación en el esquema del 3x1. Y se da cuenta de un número indeterminado de casos y prácticas de simulación en la aportación de recursos de los migrantes, aunque si se documenta que aportan su firma como aval de los proyectos.

En Jalisco Guillaume Lanly y Volker Hamman (2004) dieron cuenta de la sobredimensión que adquieren las relaciones personales y el vínculo que sostienen los clubes de migrantes con las autoridades locales para el funcionamiento de la operación del programa. Sólo Basilia Valenzuela (2006a) aporta datos específicos y detallados sobre las prácticas de los alcaldes que sortean la reglamentación del Programa 3x1 para migrantes, con algunos ambages para conseguir la aprobación de las obras proyectadas, incluso sin el recurso de colectivos, contando sólo con la firma aval de algún migrante de su confianza. Esta autora identifica tres tipos de prácticas recurrentes entre los actores principales de la implementación del programa, que se sintetizan a continuación:

a) Las autoridades municipales buscan resolver necesidades a través de la diáspora.

La investigación de Basilia Valenzuela (2006a) señala que la dinámica de cooperación para la ejecución del Programa en Jalisco comienza, en la mayoría de los casos, a iniciativa de los gobiernos municipales que buscan a los migrantes para invitarlos a colaborar. Destaca que algunas autoridades locales no encauzan el acercamiento con los migrantes que ya están organizados en el extranjero, sino con sus propios contactos y redes familiares en Estados Unidos, organizados o no en colectividad previamente, para presentarles el programa y solicitar su cooperación. Con los que suelen acudir primero son los que tienen algún éxito económico en Estados Unidos, para conseguir los recursos económicos correspondientes.

Otras dinámicas relatadas son el contacto que se establece con la visita de los migrantes al pueblo, en función de las fiestas patronales o la fiesta de los hijos ausentes, en ese espacio las autoridades municipales aprovechan para informarles de los logros previos, los objetivos próximos y las necesidades de inversión en función del plan de desarrollo municipal.

Con respecto a las dinámicas de negociación cuando existe un club activo e interesado en el esquema del Programa, Valenzuela advierte casos en que la obra solicitada por los clubes no es considerada como prioritaria por el ayuntamiento, en ellos el alcalde suele negociar y proponer una obra que si considera prioritaria para que el club la avale, a cambio de apoyar aquella que al club le interesa.

b) Se establece una dinámica de gestión enfocada a conseguir fondos adicionales.

Valenzuela señala que los gobiernos locales se enfrentan a presupuestos muy limitados y han tomado conciencia de que la gestión de los recursos adicionales requiere entrar en una dinámica de gestión de fondos estatales y federales. En esta dinámica han interpretado que el Programa 3x1 es una buena fuente de financiación, toda vez que sólo implica para el municipio erogar el 25% del costo de las obras. Muchos alcaldes lo interpretan como una nueva forma de gestionar, asociada a pedir el “apoyo” de los migrantes para incrementar sus metas. Ese apoyo es negociable y depende tanto de la buena voluntad, como de la afinidad política entre el club y los funcionarios del ayuntamiento, así como de la capacidad del alcalde para solucionar conflictos y dirigir esfuerzos. Algunos presidentes municipales evitan pedir apoyo a los migrantes por el trabajo adicional que implica gestionar estos proyectos, o porque desacreditan la valoración sobre las necesidades que realizan aquellos que no viven la realidad cotidiana de la localidad.

c) Control social y rendición de cuentas limitados.

La visita de los migrantes al terruño facilita a los alcaldes la posibilidad de negociar su participación en el Programa, y para los migrantes es una oportunidad para inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las obras patrocinadas previamente. La dinámica favorece el reconocimiento de que los migrantes representan un grupo de interés que debe tomarse en cuenta y se requiere trabajar con esmero en la construcción de relaciones basadas en la confianza y el cumplimiento de los acuerdos. Sin embargo, cuando los

acuerdos se relacionan con una dinámica de clubes avales, el nivel de exigencia moral de los clubes ante el ayuntamiento palidece.

La dinámica de los gobiernos locales por participar en el 3x1 con el objetivo de incrementar el presupuesto municipal, propiciando la participación de los migrantes como avales, antes que como socios con los que se dialoga sobre las necesidades comunitarias, ha generado un debilitamiento de la comunidad migrante como agente de control social, Valenzuela concluye que con ello “se socavaron los mecanismos de control que ejercen los clubes, su activismo real y su participación en la toma de decisiones, limitando el desarrollo del movimiento organizativo de la sociedad civil migrante”. (2006a: 152).

En los últimos diez años se ha publicado muy poco sobre la operación del 3x1 en esta entidad. Esta afirmación se basa en una revisión exhaustiva que incluyó las publicaciones disponibles en línea, ya sea en revistas electrónicas o redes académicas, y una exploración presencial de documentos en los principales centros de investigación de las universidades de Jalisco, en la que sólo fue posible localizar dos documentos:

1. Una evaluación externa de diseño, consistencia y resultados del programa homólogo 3x1 Estatal, realizada en 2008 por el Colegio de la Frontera Norte (Zenteno, Yrizar, Pedraza, y Escobar, 2009), en la cual se concluye que la operación del 3x1 estatal obtiene recursos económicos de los beneficiarios de las obras, antes que de los migrantes. Por lo tanto, la operación del Programa en la versión estatal no está estrictamente relacionada con los intereses de los migrantes, sino con la capacidad económica de los vecinos que pueden participar en la financiación de las obras. No descartamos que en la dinámica de ambos Programas pudiese haber similitudes en algunas de las características de operación y priorización, especialmente porque ambos se operaron en la misma oficina del gobierno del estado, hasta la extinción de la versión estatal en 2013¹⁶⁰. Sin embargo, no proporciona información comparativa con la versión federal, ni tampoco datos que corroboren que el 3x1 de Sedesol pudiese basarse en la misma dinámica de financiamiento por los vecinos de los pueblos y no por los colectivos migrantes.

¹⁶⁰ Es relevante que aún no existen investigaciones publicadas, o de consulta pública, que ahonden en las particularidades de esta duplicidad de programas con objetivos formales similares, pero obvias diferencias en su intencionalidad.

2. El segundo documento encontrado es un artículo de Patricia Arias publicado en 2012, que compendia los resultados de varias investigaciones sobre el programa 3x1 para migrantes en cinco estados, entre ellos Jalisco¹⁶¹ (los otros son Oaxaca, Michoacán, Puebla y Guanajuato). En este documento la autora hace referencia a la presentación de solicitudes al programa 3x1 para realizar obras de interés para el alcalde, dejando de lado los intereses de los clubes, más preocupados por la construcción de asilos para ancianos que por la pavimentación de las calles. En estos casos de contradicción en los intereses, los clubes de migrantes otorgan su firma en los documentos del programa para avalar los proyectos priorizados por el alcalde, aunque no aporten sus recursos.

De los análisis previos sobre las dinámicas de implementación del Programa en Jalisco destaca la apropiación del programa por los alcaldes, en detrimento del diálogo y el control horizontal que prometía el esquema formal al incorporar a los colectivo migrantes en la conducción y financiación del desarrollo local. A partir de estos hallazgos nos aventuramos a considerar que esta dinámica no surge exclusivamente por el protagonismo de los alcaldes, sino que resulta, en todo caso, de una interpretación sobre los roles que corresponde jugar a cada actor, en donde el gobierno federal y estatal también juega un papel determinante para fomentar o inhibir la participación de los alcaldes y los colectivos migrantes, como actores no gubernamentales, en la dinámica del programa. Por ello ahondamos en la siguiente sección en la relación de los actores institucionales en la trayectoria del 3x1 para migrantes en Jalisco.

7.1.5 Acogida institucional del programa: Injerencia municipal, estatal y federal

Considerando que las dinámicas de interacción que ocurren en torno al programa, puedan explicarse por factores adicionales al protagonismo de los alcaldes, ahondamos enseguida en el papel que desempeñan los otros actores gubernamentales, en la trayectoria local de implementación del programa.

a) Gobierno municipal: El interés de los gobiernos municipales en el Programa 3x1 para migrantes fue impetuoso. Ya se abundó en párrafos anteriores que es posible explicarlo por el incentivo de la mezcla de recursos para resolver carencias de

¹⁶¹ Los datos empíricos en los que se basa para el caso de Jalisco provienen de una tesis de Licenciatura que dirigió la Dra. Patricia Arias: Selene Aguilar Camacho, 2007. “Dos Programas de la Coordinación de Atención al Jalisciense en el extranjero. Proyecto 3x1 y Donaciones del Extranjero” en la Universidad de Guadalajara. Dicha tesis ahonda especialmente en el Programa 3x1 estatal, no aborda exclusivamente la dinámica que correspondería a la gestión del 3x1 federal.

infraestructura, antes que por mantener un diálogo con la diáspora. Cabe acentuar que el diálogo con los “paisanos”, también llamados “hijos ausentes”, existía antes de la puesta en marcha del Programa federal que analizamos. Los gobiernos municipales son el nivel de gobierno más cercano a la problemática de la población y sufren desde hace décadas las consecuencias del despoblamiento y la pérdida de su fuerza laboral, además son testigos de la entrada de remesas, que han cambiado significativamente las dinámicas económicas y sociales de las comunidades.

Los condicionantes que se identificaron como promotores de esta acogida son (Valenzuela, 2006a): la necesidad de recursos de los municipios con carencias en la provisión de infraestructura básica, la noción de los alcaldes para quienes una gestión municipal eficaz implica conseguir más recursos y concluir más acciones visibles para el desarrollo, el vínculo con los emigrantes que radican en Estados Unidos y la posibilidad de convencerlos para participar en el programa avalando la solicitud. Estas condiciones influyen en la motivación de los alcaldes por acceder al programa a través del apoyo de los migrantes, toda vez que con ello se accede a financiación federal y estatal adicional.

b) Gobierno estatal. Por su parte, el Gobierno Estatal también acoge con buena disposición el programa 3x1 para migrantes, toda vez ya existía previamente una estrategia de política pública para fomentar la coinversión entre el gobierno y los clubes en el desarrollo de las localidades expulsoras, con alcances modestos, pues en tres años se ejecutaron sólo una docena de proyectos y el presupuesto destinado a dichas acciones era limitado, tan sólo en el primer año de ejecución del Programa 3x1 para migrantes se cuadruplicó el presupuesto que había destinado el gobierno de Jalisco a la versión local del programa en los tres años anteriores.

La ejecución del programa en Jalisco corresponde desde el año 2002 a la Secretaría de Desarrollo Humano, que a partir de 2013 cambió el nombre a la Secretaría de Desarrollo e Integración Social (SEDIS)¹⁶², desde su implantación en la entidad su operación ha debido ajustarse a los planes de desarrollo establecidos por el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE), incluso durante los primeros

¹⁶² Con el cambio de partido en el gobierno del Estado en 2013 se le cambió el nombre. Esta práctica de reconfigurar la administración ha sido una constante cuando hay cambios en el partido que lidera el poder ejecutivo. No sólo se reajustan los equipos, se reajustan también las instituciones, se crean unas, se desintegran otras, especialmente si están asociadas a la línea de trabajo del anterior gobierno.

diez años de operación el titular del COPLADE era quien firmaba el Acuerdo de Coordinación con la SEDESOL, sin embargo, en la práctica el COPLADE sólo ha verificado la dirección de las acciones, la operación del programa corresponde a la SEDIS, que es la institución del gobierno de Estado asignada para la implementación de las políticas sociales, tanto las que coordina con el nivel federal, como las correspondientes a los programas estatales.

La acogida del programa y la interpretación del papel del gobierno del estado en su implementación están relacionadas con la agenda política del gobierno en turno. Los gobiernos de los periodos 2001-2007 y 2007-2013, de extracción panista, consideraron estrategias diversas de relación con la diáspora, en contraste con la administración 2013-2016, de extracción priista, que mantuvo una postura distante hacia los colectivos formalizados en la estructura de federaciones y confederaciones durante los tres primeros años de gobierno. La distancia con la diáspora organizada parece estrecharse con una agenda reciente de acercamiento a través de la creación del Instituto Jalisciense del Migrante en enero de 2016 y la instalación de “Centros Jalisco” en Estados Unidos que iniciaron actividades a partir de junio de 2016.

La funcionaria responsable de la ejecución del Programa 3x1 para migrantes en el gobierno del estado, explicó en entrevista que la institución interpreta como finalidad del programa “la construcción de obra pública que contribuya a aminorar el retraso social”¹⁶³, destaca que no mantienen en la dirección, en la cual se opera el programa, ninguna relación con los migrantes ni la han tenido en los últimos tres años. La directora del área considera que el diálogo con la diáspora deberá promovido desde el Instituto Jalisciense del Migrante, de reciente creación, con el cual no se habían establecido mecanismos de trabajo para la operación del programa 3x1 en el momento de la entrevista.

c) Gobierno federal. La representación del gobierno federal para las actividades del programa 3x1 en el estado de Jalisco corresponde a la Delegación de la SEDESOL, considerada un órgano desconcentrado de la Secretaría¹⁶⁴. La titularidad y autoridad en

¹⁶³ Entrevista a Paulina González, Directora de Desarrollo y Fortalecimiento de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social. Realizada en el mes de abril de 2016.

¹⁶⁴ Las competencias de la Delegación están documentadas en el Reglamento interno de la SEDESOL y se pueden resumir en: coordinar, supervisar y vigilar la ejecución de los diversos programas de su competencia a través de la coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, gobiernos municipales, actores sociales y actores privados.

la Delegación es designada por el Secretario de Desarrollo Social, es decir, esta oficina es un brazo ejecutor de la dependencia federal, pero asentada en el territorio para la coordinación de los programas en colaboración con el gobierno local.

El papel que desempeña la Delegación de SEDESOL en Jalisco, en la implementación del Programa 3x1 para migrantes, no está suficientemente documentado. En la exploración documental realizada en Jalisco encontramos sólo una investigación que contempla el papel de la delegación, la tesis de maestría de Margarita Cruz (2008) quien analiza el marco normativo del 3x1 para migrantes basándose en los casos de Michoacán y Jalisco. El estudio basa sus razonamientos en la disposición de las reglas de operación y una entrevista con el entonces coordinador del programa en la Delegación de Jalisco.

Según dicho estudio las principales funciones de la Delegación son recibir solicitudes, canalizarlas a Comité de Planeación y Desarrollo Estatal (COPLADE), quien verifica el cumplimiento de los requisitos esenciales antes de someterlos a la autorización del Comité de Validación y Atención a Migrantes (COVAM), una vez elegidas las obras y proyectos, la labor continúa con la orientación a los gobiernos locales para que los proyectos presentados coincidan con las prioridades de las Reglas de Operación, crear las condiciones institucionales para la firma de convenios y verificar el cumplimiento de los compromisos en los plazos acordados (Cruz, 2008).

Dado que la investigación previa se centra en la estructura normativa formal del programa, caracteriza el papel de la Delegación como una institución neutral. Y si bien identifica la relevancia del jefe de programa con facultades de “tomador de decisiones en la selección y planeación de los proyectos”, no profundiza en la injerencia del (los) funcionario(s) y político(s) en la selección de los proyectos. Dicha investigación no detecta siquiera que la ejecución del programa en las instituciones del gobierno estatal no corresponden estrictamente con la reglamentación, en la práctica el COPLADE tiene una función protocolaria y la administración del programa corresponde a la SEDIS, como se ha explicado en párrafos anteriores.

El papel de la Delegación de SEDESOL en la implementación del programa, según lo advertido en nuestra investigación, es muy distinto al que se documenta en la reglamentación. Esta organización subalterna del poder ejecutivo no participa como un ente imparcial que canaliza información y coordina la orientación reglamentaria de los proyectos.

La Delegación es un actor prominente que interviene con un papel destacado en la gerencia del programa¹⁶⁵, su función no se reduce a conducir el proceso técnico, sino que se constituye como un participante activo en la implementación, contribuye a la construcción de la legitimidad del proceso, estimula la comprensión y el compromiso de los actores relevantes y es protagonista esencial para la viabilidad y efectividad de las acciones, ya que define las estrategias para asegurar el logro de los objetivos.

El papel gerencial se complejiza por el enfoque del liderazgo en la Delegación, toda vez que las decisiones no están motivadas exclusivamente por la eficacia del procedimiento, en términos imparciales, sino que también es protagonista en el juego político local. El reglamento indica que la dirección de la institución no proviene de un proceso de selección imparcial, sujeto al servicio civil de carrera en concurso público, sino que su designación corresponde al Secretario del ramo, se considera un puesto de asignación política. La designación de la actual titular es un guiño de confianza hacia el gobierno estatal, la funcionaria que ostenta el cargo en la administración que dio comienzo en 2013 milita en el PRI y ha sido diputada local y regidora, muy cercana al gobernador del estado. Sus antecesores militaban en el PAN.

La Delegación de la SEDESOL es una agencia federal dirigida por actores de relevancia política local. El liderazgo político se conjuga con una estructura administrativa compuesta en su mayoría (alrededor del 80%) por plazas temporales de asignación libre, es decir, que se renueva con facilidad, según la designación del delegado en funciones¹⁶⁶. La flexibilidad para la contratación de personas afines al equipo del político que lidera la organización facilita la consecución de los objetivos sin cuestionamientos. En caso de divergencias lo más común es el despido del funcionario disidente con el argumento de pérdida de confianza¹⁶⁷.

¹⁶⁵ Cfr. Roberto Martínez Nogueira (Martínez, 2007).

¹⁶⁶ El organigrama oficial de la Delegación para el año 2015 sólo relaciona las 13 plazas sujetas al Servicio Profesional de Carrera. Sin embargo, en la Delegación trabajan más de 100 personas, según los cálculos de los funcionarios entrevistados. La información sobre los cargos y remuneraciones no fue posible conseguirla con la administración actual, se considera reservada.

¹⁶⁷ Durante el trabajo de investigación en campo presencié el reemplazo del Coordinador del Programa 3x1 para migrantes. Se le notificó el despido al titular un jueves por la tarde, al día siguiente el recién destituido no se presentó a laborar, ese viernes negaron la entrada a la oficina a todo el personal del programa (cuatro personas), debido a que se realizaba un inventario de los expedientes y archivos por la dirección jurídica de la dependencia. El lunes se reanudaron las labores en el 3x1 e inicio el proceso de entrevistas para la contratación del nuevo coordinador, que dos semanas después ya estaba en funciones. No se realizó ninguna convocatoria pública, el nuevo funcionario llegó a la Delegación por recomendación de una de las empleadas cercana a la Delegada. En esas dos semanas fueron despedidas

7.2 El papel de cada actor. Interacción en el Programa en Jalisco.

Nuestra investigación empírica sobre la operación del Programa en Jalisco incluyó a las dos instituciones centrales que lo administran en la entidad, la Delegación de la SEDESOL y la Secretaría de Desarrollo e Integración Social, en donde se realizaron cinco entrevistas con los principales operadores del programa en ambas dependencias. Incluye también entrevistas a una muestra de diez alcaldes municipales y tres entrevistas más con líderes de las federaciones de migrantes¹⁶⁸, entre las cuatro con mayor trayectoria en la Delegación. El detalle de las entrevistas y la elección de la muestra se pormenorizaron en el capítulo 3 de esta tesis.

El análisis del papel de cada actor y la interacción entre ellos tienen como propósito desvelar los mecanismos formales e informales que incurren en la implementación del programa. Comenzamos por tanto revisando el planteamiento principal de actuación ante el programa, en torno a la coincidencia o divergencia en los objetivos que persigue cada grupo de actores, identificando las normas y reglas con las que los actores justifican sus prioridades, así como los medios con los que cuenta cada institución o colectivo, para conseguir sus objetivos.

Posteriormente analizamos las interacciones que surgen, a partir de la divergencia de objetivos, pero un esquema institucional de convergencia que puede ser aprovechado por los actores para conseguir sus fines, según la capacidad, herramientas o disposición para negociar de los involucrados. Exponemos que existen espacios, mecanismos e instrumentos acreditados para la exposición de intereses, pero eso no ha asegurado en términos reales la posibilidad de colocar las prioridades de todos los actores en la agenda de negociación, y tampoco garantiza la disposición de los actores a consensuar.

Las divergencias entre la estructura formal del programa y las rutinas procedimentales encontradas en los antecedentes documentales sobre la implementación del 3x1 en la entidad, motivan la dirección del análisis de actores de esta política hacia los espacios y la disposición a la negociación y el consenso.

tres personas más, con el argumento de que entraron recomendadas por el recién destituido y por consiguiente se perdió su confianza.

¹⁶⁸ El presidente de la Federación del Norte de California, con sede en Pittsburg, que representa la voz de los migrantes en el órgano central de decisión del 3x1 para migrantes, el COVAM; la ex presidenta y actual asesora de la Federación del Sur de California, con sede en Los Ángeles, y el ex presidente y actual asesor de la Federación del Medio Oeste, con sede en Chicago

Los actores despliegan estrategias diversas para intentar la consecución de sus objetivos, el análisis de dichas estrategias y herramientas con las que cuenta cada grupo de actores, ilustran sobre las ventajas que tienen las instituciones gubernamentales frente a los colectivos migrantes, ya sea a través de instrumentos formales en espacios diseñados en el Programa para la exposición de intereses, o bien a través de prácticas informales relacionadas con las rutinas que despliegan los actores, a través del ejercicio de autoridad, coerción, complicidad, negociación, alianzas, etc.

En la siguiente sección del capítulo analizamos las estrategias que despliegan los actores para la consecución de sus objetivos en el Programa. Comenzamos con los intereses que cada grupo de actores entrevistados reconoció como estímulo y justificación para su participación.

7.2.1 Objetivos y justificación de las prioridades de cada actor

Según Matland el conflicto político existirá si las organizaciones intervinientes en la política sostienen puntos discordantes sobre la relevancia de la política y la relación con sus intereses. En ese supuesto, la implementación del programa 3x1 para migrantes en Jalisco tiene una alta propensión al conflicto.

Los funcionarios federales y estatales están preocupados por indicadores de privación, marginalidad y pobreza; en cambio los alcaldes municipales se interesan por cumplir sus promesas de campaña y hacer el mayor número de obras posibles con el escaso presupuesto. Los migrantes, por su parte, buscan mejorar la imagen del pueblo y otorgar beneficios directos a comunidades y personas concretas, su interés se relaciona más con el reconocimiento social, que con la construcción de infraestructura.

En la Tabla 10 se sintetizan los objetivos de cada tipo de actor, las estrategias a las que recurren para conseguirlos y las herramientas con las que cuentan, en el marco de la implementación del programa 3x1 para migrantes. Según los instrumentos formales explícitos en la reglamentación del Programa, pero también contemplando las rutinas informales documentadas en otros estudios y observadas en nuestra indagatoria a través de las prácticas desveladas en las entrevistas.

Tabla 10. Objetivos, estrategias y herramientas. Instrumentos formales y prácticas informales.

Tipo de actor	Objetivos declarados	Estrategias para conseguir objetivos	Herramientas para conseguirlos
Gobierno Federal Funcionarios de la Delegación de Jalisco	Modificar los indicadores de rezago y pobreza.	a) Orientar a otros actores para que se apeguen a las prioridades de las ROP y de la Delegación b) Priorizar los proyectos que cumplan con condiciones que impacten en más indicadores c) Imponer límites al presupuesto asignado a los municipios	a) Diálogo y convenio con gobierno estatal sobre prioridades b) Elección de los integrantes del COVAM c) Facultad para asignar o limitar el presupuesto a los actores d) Censo de carencias y rezago por hogar para justificar la priorización
Gobierno Estatal Funcionarios de Secretaría de Desarrollo e Integración Social	Impactar en los indicadores de rezago, principalmente en infraestructura	a) Establecer metas específicas de atención y focalizar la mayor cantidad de proyectos hacia dichas prioridades b) Difusión de sus prioridades a los alcaldes para que los proyectos coincidan con las metas	a) Diálogo y convenio con gobiernos municipales sobre prioridades b) Financiar únicamente los proyectos que cumplan con sus prioridades
Gobierno Municipal Alcaldes entrevistados	Realizar el mayor número de obras y acciones posibles para mejorar las condiciones de las comunidades y cumplir con la agenda de gobierno	a) Identificar las obras de su agenda que pueden canalizarse al programa y aprovechar la mezcla financiera (50% federal + estatal) b) Canalizar al programa obras en las que puedan conseguir recursos privados (beneficiarios o migrantes) c) Mantener el vínculo con migrantes que quieran avalar los proyectos	a) Diálogo con gobierno federal y estatal para canalizar los proyectos que coincidan con prioridades b) Identificar zonas de atención en las que sea posible la aportación de los beneficiarios c) Diversificar los clubes para tener opciones de avales
Organizaciones migrantes Líderes de federaciones	Resolver necesidades de personas necesitadas y mejorar la imagen del pueblo	a) Organización colectiva para sumar recursos b) Diálogo con autoridades municipales c) Diálogo con otros actores para conseguir aliados (ciudadanos o otras autoridades) c) Condicionar la firma de los formatos a la consideración de sus intereses	a) Organización colectiva que les visibiliza y otorga interlocución b) Capacidad para recabar fondos y negociar con ellos c) Mostrar su influencia en la opinión política de los habitantes del municipio d) El programa 3x1 como carta de negociación. Clave para validar propuestas del alcalde.

Fuente: Elaboración propia con resultados de entrevistas y revisión documental.

Las coincidencias son más frecuentes entre los funcionarios estatales y federales, que entre los otros dos actores. Sus declaraciones coinciden en que el objetivo del programa es modificar los indicadores de marginación y pobreza. Su discurso sobre la justificación de los intereses y prioridades en la selección de obras y proyectos está motivado por “impactar en los indicadores”, para ello despliegan estrategias de focalización más precisas y estrictas que las contempladas en las reglas de operación.

Tanto el gobierno federal como el estatal aprovechan su atribución para distribuir los recursos como mecanismo de presión hacia los otros actores, a favor de la prescripción de sus prioridades. Además de delimitar el ámbito de actuación, ambas dependencias despliegan otras estrategias menos formales, como priorizar los proyectos que cumplen con más indicadores o limitar el presupuesto a los proyectos, o municipios, que consideran menos significativos.

Ambas dependencias acuerdan previamente sus compromisos y prioridades, que se formalizan en un instrumento legal. Aunque se precian de basarse en las mismas fuentes de información oficiales, e indicadores de pobreza, contemplan estrategias formales distintas para afrontar las necesidades de desarrollo. El gobierno federal utiliza herramientas censales para focalizar la atención a los hogares con determinadas carencias o privaciones, por su parte el gobierno del estado establece prioridades

anuales para dirigir la mayor cantidad de proyectos a determinados componentes: agua potable un año, viviendas sin piso de tierra el siguiente año, etc. Como resultado, las estrategias no siempre son coincidentes, en los últimos tres años el gobierno del estado de Jalisco no ha financiado los proyectos productivos, ni becas escolares aprobados en el programa 3x1, toda vez que su recurso estaba “etiquetado” exclusivamente para infraestructura comunitaria.

Por su parte los ayuntamientos, en el entendimiento de que el Programa 3x1 es una fuente de financiación valiosa para multiplicar sus escasos recursos, y resolver necesidades de infraestructura, atienden lo más puntualmente posible la priorización que les imponen el gobierno federal y estatal, canalizan al programa las obras que requieren de un monto mayor, entre las que cumplen con las prioridades, con el fin de exprimir la ventajosa mezcla de recursos (50% del costo de la obra financiada con recursos federal y estatal).

En cualquier caso todas las propuestas que aspiren gestionarse a través del programa deben estar acompañadas por una solicitud elaborada por un club de migrantes, validado por un consulado en Estados Unidos y vigente. Por ello una de las estrategias de los alcaldes que participan en este esquema es mantener activos los vínculos con la diáspora. Ya sea procurando una buena relación con el club constituido, con varios clubes incluso, o bien, promoviendo la conformación de clubes a través de sus conocidos, o en casos menos frecuentes convenciendo a clubes de otros municipios para que faciliten su firma y su acreditación como club, en atención a acuerdos de reciprocidad variados. Sobre las rutinas, actividades y procesos de los alcaldes se abundará en la siguiente sección de este capítulo.

Los colectivos migrantes más activos en el programa han desarrollado estrategias diversas para hacer valer sus intereses ante las autoridades locales, saben de la importancia de actuar colectivamente tanto para resolver sus necesidades, como para conseguir interlocución. Cuando están interesados en participar posicionan su intermediación entre la diáspora y el ayuntamiento, facilitan el diálogo, buscan aliados con otros actores para conciliar con el ayuntamiento, el más recurrido es una federación de migrantes, o bien a través de los habitantes de la localidad con la que mantienen vínculos.

También suelen posicionar sus intereses ante el ayuntamiento utilizando como carta de negociación el programa, su firma a cambio del compromiso en determinadas acciones.

Esta medida desde luego no es infalible, especialmente cuando los ayuntamientos tienen la posibilidad de acudir a otro club a pedir la firma. Una estrategia valorada muy positivamente tanto por los alcaldes, como por los propios migrantes, es demostrar su capacidad organizativa para recabar fondos en Estados Unidos, lo que les acredita a negociar con recursos económicos, además de la firma.

Las estrategias desplegadas por los actores para conseguir los objetivos son muy variadas, la finalidad del esquema anterior no ha sido profundizar en ellas, sino evidenciar las diferencias entre los cuatro actores, que persiguen objetivos distintos. Destaca que las herramientas de los niveles federal y estatal se remiten en gran medida al control de la estructura del programa, la elección de las metas, la distribución del presupuesto, la elección de los actores que participan en la toma de decisiones; mientras que los alcaldes y migrantes recurren a estrategias y herramientas concernientes a las rutinas procedimentales: conseguir aliados, mantener vínculos, negociar, diversificar, o incluso evadir la estructura formal del programa. Esto no significa que los actores de la Delegación y el gobierno del estado no participen de las rutinas procedimentales ni contribuyan a las dinámicas de evasión del diseño formal, como se explica a continuación. Lo que sí significa es que el control formal del programa no compete a todos los actores involucrados, se concentra principalmente en la Delegación, con algunas concesiones al gobierno estatal (determinar prioridades y asignar presupuesto según sus criterios).

7.2.2 Rutinas procedimentales en los 10 municipios de la muestra.

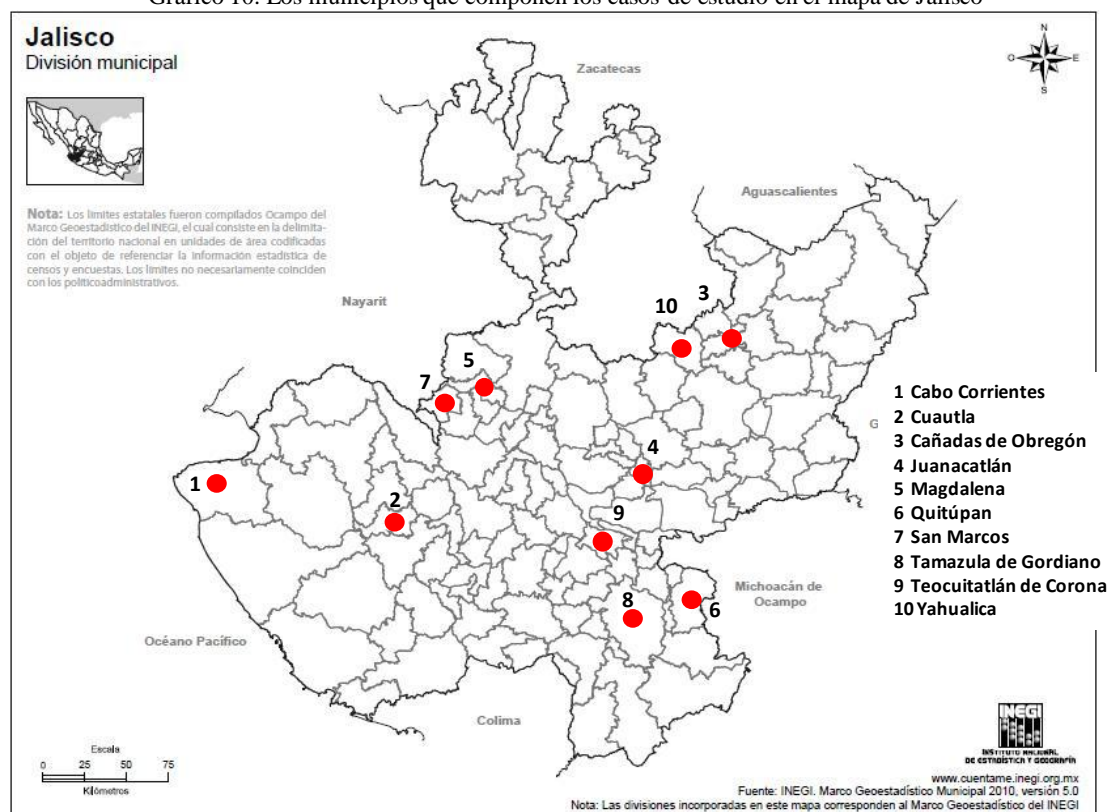
En el capítulo 3 de esta tesis se explicó el procedimiento para elegir la muestra de municipios, a partir de la opinión y percepción de los funcionarios y líderes migrantes. Los casos se eligieron contemplando el mayor número posible de municipios con participación activa de organizaciones migrantes en los últimos cinco años¹⁶⁹. En los diez casos entrevistamos al presidente municipal, ocho de esas entrevistas fueron realizadas en el municipio, lo que implicó también en varios casos la interlocución con el responsable del programa, en un caso la entrevista a un ex migrante que funge como

¹⁶⁹ Cabe mencionar que fue complicado encontrar ejemplos genuinos de participación en el programa, a pesar de que la gran mayoría de los casos entrevistados cuentan con vínculos activos y otro tipo de colaboración entre diáspora y autoridades

vínculo del ayuntamiento con el club activo en el Programa 3x1, y en la mayoría de los casos una visita a alguna de las obras realizadas con el programa 3x1 para migrantes¹⁷⁰.

La distribución geográfica no fue una prioridad, pero si una precaución en la selección de la muestra, cuidamos que el análisis no se concentrara en una sola región, contemplamos también las variables de intensidad migratoria (incluimos municipios con muy alta, alta, media y baja intensidad), así como diversidad en el porcentaje de hogares que recibe remesas, que oscila entre 2% el más bajo y 36% el más alto. La distribución geográfica de los municipios de la muestra se representa con un indicador en el Gráfico siguiente:

Gráfico 10. Los municipios que componen los casos de estudio en el mapa de Jalisco



Fuente: Elaboración propia con base en el mapa de división municipal de INEGI

En esta sección profundizamos en el sistema de actividades y procesos a partir de la experiencia de diez alcaldes municipales¹⁷¹, en primer lugar revelamos cómo es la relación de los alcaldes con los colectivos de su diáspora (Tabla 11. Relación de

¹⁷⁰ Dos entrevistas fueron realizadas en Guadalajara por la intensa agenda de gestiones que mantiene a los alcaldes en la ciudad, con lo que se dificulta encontrarlos en su municipio en días y horas hábiles. Es común entre los alcaldes asumir que la buena gestión es la que implica estar *tocando puertas* en las dependencias centrales.

¹⁷¹ Las características de los municipios que conforman la muestra se sintetizan en la “Tabla 1. Municipios elegidos para el trabajo de campo”, presentada en el capítulo 3 de esta tesis

alcaldes con actores migrantes), indagamos en la articulación de la participación de los migrantes en el 3x1 desde los municipios, recuperamos las estrategias de negociación de los alcaldes ante su diáspora y las actividades de colaboración que puedan existir fuera del programa 3x1. Posteriormente abordamos la dinámica de negociación de los alcaldes con los otros actores gubernamentales.

I. Relación de los alcaldes con los colectivos migrantes

a) Relación de los Alcaldes con los colectivos migrantes en función del Programa 3x1.

Uno de los datos más inquietantes de la implementación del Programa 3x1 en Jalisco, según los hallazgos de Valenzuela (2006a) citados en párrafos anteriores, es la sospecha de simulación de la aportación de recursos de los clubes de migrantes en algunas obras propuestas por los ayuntamientos. Los datos de nuestra propia indagación corroboran esas inquietudes.

De los diez casos en los que indagamos, cuatro admiten abiertamente que la participación de los clubes de migrantes se reduce a la firma de los documentos, con la novedad de que esto implica capturar una síntesis de los proyectos en una plataforma digital en internet y plasmar una firma electrónica digital. Es decir, que los controles que se han dispuesto para evitar la simulación no son eficaces.

En uno de estos casos es ejemplar en el desinterés del alcalde por fomentar un acercamiento con los migrantes, no identifica si la diáspora tiene alguna actividad o vinculación con la comunidad, directamente propone obras de electrificación contemplando el 25% de aportación de los vecinos, y la gestión con el club para la firma de la solicitud la considera como un trámite, con el que se cumple y punto.

El caso de Quitupan destaca entre los casos de simulación franca porque, según el alcalde, el club de migrantes pretendió negociar la dotación de un calentador solar para la familia de cada uno de los once miembros del club, a cambio de aportar la firma. El alcalde se debatía entre desistir de los proyectos que tenía canalizados al programa 3x1, y gestionar la conformación de otro club, entre sus conocidos, para evitar el oneroso intercambio sugerido.

Tabla 11. Relación de Alcaldes con actores migrantes

Municipio	Participación clubes con recurso 3x1	Relación con migrantes	Estrategias de contacto	Relación con migrantes fuera del 3x1
Cabo Corrientes	Simulación, sólo firma.	a) Escasa injerencia en la vida política b) Suelen firmar según convenga con el club local o con el del municipio vecino c) Retomaron contacto con club local	Viajó a visitar al club para reactivar su participación, prometió gestionar becas para motivar su aportación económica.	Periódica: A través del club rotario escuelas y con el club oriundos despendas, juguetes y cobijas
Cañadas de Obregón	Aportación para otro tipo de proyectos, 3x1 sólo aval con firma	a) Mediana injerencia de los clubes en la vida política b) Existen varios clubes. c) Para el 3x1 sólo se relacionan con un club. d) con otro club acciones puntuales sin 3x1	Mantienen estrecha comunicación, han negociado apoyos fuera del 3x1	Periódica: uniformes protección civil, útiles escolares, asistenciales, cobijas. Esporádica: asfalto de carretera en un programa municipal
Cuautla	Intermitente, ahora vigente en proyectos concretos, restante aval con firma	a) Alta influencia de los clubes en la vida política b) Estrecha relación con el único club	Viajó para hacer campaña electoral. Cercanía con líderes migrantes, intermediario exmigrante reconocido	Periódica: último año 12 uniformes bombero, asistenciales, cobijas
Juanacatlán	Simulación, sólo firma	a) Alta injerencia migrantes en vida política (eligen candidatos según partido) b) Estrecha relación con club añejo, desencantado del 3x1.	Viajó para conseguir apoyo electoral. El club anterior se ha desmotivado del programa. Consiguieron la firma de un club distinto para este año	Periódica: mantienen operando el asilo de ancianos, han conseguido camión y equipo de bomberos, ambulancia, apoyo para pipa de agua, material de rescate
Magdalena	Aportación en proyectos concretos, restante aval con firma	a) baja influencia de los clubes en la vida política b) buena relación con el club activo	Viajó a evento colectivo. El club está interesado (y aporta) en una clínica de hemodiálisis. Para empedrados y pavimento sólo aportan la firma.	Periódica: entregan en diciembre cobijas, despendas y becas
Quitupan	Simulación, sólo firma	a) El club activo cobra su firma a cambio de calentadores solares	El club no mostró interés en las obras que propone el ayuntamiento. El alcalde se plantea formar un club nuevo con otras personas o no entrar al programa	En años anteriores han apoyado en algunas obras puntuales
San Marcos	Simulación, sólo firma	a) baja influencia de los clubes en la vida política b) Les mantienen inoformados de las obras que se realizan	Los contactan en las fiestas de abril, para acordar la firma.	Ninguna percibida por el alcalde.
Tamazula de Gordiano	Aportación en proyectos concretos, restante aval con firma	a) Dos clubes activos b) Buena relación con los clubes con acciones fuera del 3x1	Viajó a contactarlos, otros dos viajes en puerta. Mantienen estrecha comunicación, han negociado apoyo para un mercado fuera del 3x1	Periódica: el costo del material para remodelar el mercado, han remodelado la plaza y la iglesia. Envían despendas.
Teocuitatlán de Corona	Aportación simbólica a proyectos concretos, restante aval con firma	a) Dos clubes se desarticularon y mantienen desconfianza porque les han estafado antes. b) Un club regenta cada mayo la fiesta del pueblo, aporta en obras sin 3x1 c) Un club constituido vigente apoya con la firma y sube a la plataforma	Viajó a conocerlos cuando fue electo, prometió fortalecer confianza. Hablaron con los dos clubes sobre intención de proyectos, incluyeron un drejane en ese pueblo a cambio de la firma para los otros proyectos.	Periódica: Club regenta la fiesta del pueblo y las ganancias para rehabilitar infraestructura. Periódica: cobijas y despendas. Esporádica: sillas de ruedas.
Yahualica	Aportación para otro tipo de proyectos, 3x1 sólo aval con firma	a) Alta influencia de los clubes en la vida política local b) Existen seis clubes conformados, tres de ellos con vínculos con 3x1, pero sólo uno cumple con la validación por el sistema de SEDESOL c) Buena relación con los clubes con acciones fuera del 3x1	Viajó a conocerlos antes de ser candidato, hablaron sobre necesidades. Electo volvió a ir y hablaron sobre prioridades y proyectos. Tiene estrecha comunicación con el representante del club en la localidad, capturan las obras en el municipio y el representante sólo firma.	Frecuente: asistancia social, comedor escolar, clases de cómputo, calzado a estudiantes, sillas de ruedas, medicamentos. Cultura y entretenimiento. Esporádica: Obras de infraestructura financiadas en un esquema Municipio-migrantes-beneficiarios. (Comedor, carretera)

Fuente: Elaboración propia con resultados de entrevistas y análisis documental.

Otro caso de simulación también destacable es el de Juanacatlán, un municipio con una larga trayectoria de participación en el Programa 3x1, cuyo club de migrantes mantiene una activa injerencia en el municipio, en el que se gestiona un asilo de ancianos con fondos de los migrantes sin interrupción desde hace varios años; el club ha entregado al ayuntamiento en el último quinquenio un camión de bomberos y una ambulancia, entre otro tipo de artículos de necesidad. Además el alcalde asume que es presidente gracias al apoyo de los migrantes, que influyen de forma determinante en la vida política local.

Sin embargo, el club vigente no accedió a participar en el Programa 3x1 porque no confía en las autoridades de la Delegación de la SEDESOL y está en oposición a la política del gobernador del estado que ha puesto en venta la “casa Jalisco” en Chicago, sede del club, por lo que está en franca rebeldía de participar en el programa. El alcalde no quiso dejar pasar la oportunidad de la mezcla de recursos para financiar sus obras con el esquema del programa y consiguió la firma de un club asociado a otro municipio como aval de sus proyectos.

Existen otros dos casos en los que la aportación económica de los migrantes si fue suministrada al ayuntamiento, pero se decidió de común acuerdo omitir la realización de esas obras a través del Programa 3x1 para migrantes, por considerarse más conveniente ejecutarlas en un esquema de financiación entre migrantes y municipio, con una dinámica de colaboración más ágil, sin depender de intermediarios para la valoración de la consistencia de los proyectos. Destaca que en ambos municipios el costo de las obras no era muy elevado y eso facilitó la conciliación para realizar las acciones de forma directa, e inmediata, sin depender de la incertidumbre sobre la autorización de los proyectos, ni del largo proceso administrativo que atraviesan antes de poder contar con los recursos.

En los otros cuatro casos encontramos proyectos que cuentan con el interés y la aportación económica de los clubes, pero en ninguno de ellos abarcan la totalidad de los proyectos que se realizan mediante el programa 3x1 para migrantes. Es decir que aún en los municipios en donde existe la aportación económica de los clubes, existe también algún grado de simulación en las aportaciones del 3x1.

En estos cuatro casos de aportación parcial podemos destacar que todos manifestaron tener una buena relación con sus clubes, los cuatro cuentan con otro tipo de colaboraciones periódicas que involucran acciones de asistencia social, remodelación de iglesias o equipamiento que no coinciden con las prioridades del 3x1. Dos de ellos

realizan también algunas acciones de infraestructura, que podrían canalizarse a través del 3x1 para migrantes, pero por su bajo costo deciden realizarlas de forma directa entre los migrantes y el municipio, para agilizar la ejecución y evitarse el tiempo de espera que conlleva el programa de SEDESOL.

Los proyectos que estos cuatro municipios someten al programa 3x1 para migrantes coinciden en ser obras de un costo elevado, que amerita intentar la mezcla de recursos adicionales. Destaca el caso de Magdalena cuyo club tiene varios años trabajando, incluso con dos alcaldes distintos, e invirtiendo primero en la construcción y luego en el equipamiento de una clínica de salud que incluye servicio gratuito de hemodiálisis para la población más vulnerable. En los cuatro casos el argumento del alcalde para justificar la omisión de los recursos de los migrantes en los demás proyectos, es que los clubes no pueden recabar el suficiente dinero para completar el 25% que les correspondería en todas las obras, por ello sólo participan en determinado número de proyectos, los que más les interesan y hasta donde alcanzan sus ahorros.

Sintetizando las dinámicas observadas, sobre la participación en el programa 3x1 y la relación de los Alcaldes con los colectivos de la diáspora destacamos que en los diez municipios existe simulación de la aportación de las remesas, en seis municipios se simula la participación económica en la totalidad de los proyectos, y en cuatro casos sólo en algunos de ellos. En todos los casos en que la aportación del club se limita a la gestión en el sistema informático y la firma, el ayuntamiento debe conseguir por otra vía recuperar el 25% del recurso que correspondería a los migrantes.

La estrategia más reiterada por los alcaldes para sustituir la aportación es recurrir a cobrar una parte del costo a los habitantes que serán beneficiados con las obras, quienes suelen tolerar la aportación como una cuota de corresponsabilidad. Por esa razón es tan frecuente¹⁷² que los alcaldes elijan canalizar al programa 3x1 para migrantes las obras que incluyen agua y drenaje (prioridades institucionales) en complemento con pavimento, machuelos y banquetas (negociación que interesa a los beneficiarios). Esta sustitución de fuentes de financiación privadas facilita al ayuntamiento la construcción de obras erogando entre el 15 y el 35% del costo total de la obra, dependiendo del

¹⁷² Poco más del 80% de las acciones realizadas en la historia del programa en Jalisco corresponden a obras de agua, electrificación, drenaje, pavimentación y urbanización (este rubro comprende banquetas, machuelos y empedrados).

número de beneficiarios que cumple con la aportación de su cuota de “corresponsabilidad”.

Otra de las estrategias mencionadas por los alcaldes para sustituir el 25% de la aportación de los migrantes es mezclar recursos de otro programa destinado a infraestructura de agua o electrificación, por ejemplo, y declararlo como aportación municipal. O bien, realizar la obra con maquinaria del ayuntamiento y mano de obra local, que abarata los costos previstos en el proyecto original y permite disponer de recursos adicionales para suplir las remesas que no fueron destinadas a esas obras.

b) Estrategias de contacto y relación entre Alcaldes y migrantes fuera del 3x1.

Las estrategias de acercamiento y contacto con la diáspora se pueden clasificar en dos tipos, una proactiva y otra pasiva. La primera es una estrategia frecuente, siete de diez alcaldes viajaron a Estados Unidos para contactar a la diáspora en el último año, algunos antes de ser electos (tres casos) para conseguir sus apoyos en la campaña. La visita del alcalde para conocer a los clubes y participar en sus actividades de recaudación de fondos es interpretada en el destino como una muy buena señal de diálogo y colaboración. Los municipios que ostentan mayor contacto con la diáspora organizada tienen en la estructura orgánica del ayuntamiento alguna figura de enlace, para mantener el diálogo permanente con los clubes, con los migrantes y con las necesidades de sus familiares en la comunidad.

Las posturas pasivas se limitan a contactar con la diáspora en los eventos de la localidad, son la minoría entre nuestros casos. Uno de ellos tiene una buena relación con los clubes, colaboran en distintas acciones. Los otros dos son casos de mala relación con los clubes.

Un dato muy relevante sobre la relación entre la diáspora y sus comunidades se desprende de que en ocho de los diez casos existe una participación activa y periódica de los migrantes en distintas actividades que contribuyen a resolver necesidades de la población en el origen, las más básicas son obras asistenciales como entrega de cobertores o cobijas, despensas, útiles escolares, calzado o regalos para los niños en navidad, también reconocen aportaciones esporádicas de un costo elevado, y de difícil acceso para las autoridades municipales, como la donación de camiones de bomberos, donación de ambulancias, incluso existen actividades de un alto compromiso y organización, como financiar el sostenimiento de un asilo de ancianos y mantener una

escuela de cómputo gratuita para la población. Esto pone en evidencia que la voluntad de los migrantes para contribuir en las necesidades de sus comunidades no es el eslabón que falta para que el Programa 3x1 para migrantes funcione como se tenía previsto en su diseño.

Una reflexión del presidente de Yahualica sobre su decisión de canalizar los recursos de los migrantes en un esquema de colaboración exclusivamente migrantes-municipio, ilustra sobre una de las explicaciones para éste fenómeno:

“En la reparación de esa brecha tenemos el caso que cumple con la gran utopía del programa, porque los migrantes y la comunidad estamos en estrecha comunicación sobre las necesidades, el club de migrantes aporta una parte de los recursos para resolverla junto con el ayuntamiento, pero no lo metimos en el Programa 3x1 porque necesitamos hacerla antes de la temporada de lluvia y la aprobación es muy lenta, no va con los tiempos que requiere la comunidad. Canalizamos al 3x1 obras más cuantiosas y que pueden esperar un poco” (Entrevista a Presidente Municipal de Yahualica).

El programa es percibido por los alcaldes como una oportunidad para financiar obras cuantiosas que inciden en determinadas necesidades de la población, se ajusta a una estrategia para resarcir la insuficiencia en la provisión de infraestructura básica. No es concebido como una herramienta eficaz, y en muchos casos ni siquiera viable, para canalizar los intereses de los clubes, porque el esquema es lento y no se ajusta a los requerimientos y necesidades que priorizan, y atienden periódicamente los migrantes.

A juzgar por lo observado en este estudio, los inconvenientes para articular la participación de los migrantes en el Programa no se deben a una mala coordinación entre alcaldes y clubes de migrantes, siete de los diez alcaldes consideraron que su relación con la diáspora es buena o muy buena, uno declaró que están retomando los vínculos porque estaban desgastados, ha ido a visitarlos para reactivar la colaboración. Otro no se interesa mucho por el contacto con la diáspora y sólo uno declaró que su relación es mala y dificulta pensar en acciones de colaboración. Sorprende que en seis municipios existan contactos con varios clubes, la mayoría activos en sus comunidades con acciones de colaboración diversas.

II. Aproximación entre los Alcaldes y los otros actores gubernamentales.

Con respecto a la relación de los alcaldes con las instituciones del gobierno federal y estatal para las gestiones de proyectos en el marco del 3x1 para migrantes, representados en la Tabla 12. Relación de los alcaldes con los otros actores

gubernamentales, destaca en primer lugar que el actor gobierno estatal desaparece del escenario. Sólo dos alcaldes mencionaron apenas al gobernador en la entrevista, haciendo referencia a un personaje inalcanzable. La injerencia del gobierno del estado se percibe como exclusivamente para la entrega de recursos a los proyectos validados en la Delegación. Es entonces que la Delegación de Sedesol obtiene todo el protagonismo en el análisis siguiente.

Tabla 12. Relación de los alcaldes con los otros actores gubernamentales

Ayuntamientos	Disposición y receptividad a sus peticiones	Acuerdos previos sobre proyectos	Rutinas procedimentales divergentes de ROP
Cabo Corrientes	Verticalidad total en las reglas del programa. Apertura del personal pero límites en las opciones	Con el jefe de programa: Asignaron un presupuesto límite y le piden ajustarse	Proyecto aprobado el 26 de diciembre que se debía concluir el 31 de diciembre (se obvia la simulación de las compras y la construcción)
Cañadas de Obregón	Buena receptividad. Pero poca flexibilidad en las Reglas de operación, las reglas están así y se acabó.	Directamente con la Delegada: Le aprobaron todas las obras que propuso (4 millones) Duplicó el monto del año anterior	Aprobadas las obras sin celebrarse el COVAM
Cuatla	Verticalidad en las reglas del programa. Apertura del personal pero con corrupción	Con el jefe de programa: Asignaron un presupuesto límite y le piden ajustarse. Es imposible hablar con la Delegada o con el Gobernador	Acuerdos con el coordinador del programa quien pide "mochada", 15% del total de la obra
Juanacatlán	Unidireccionalidad. Es un programa hermético. Si no cabe tu solicitud en la ventanilla no hay apoyo. Tenemos que buscar lagunas para movernos allí.	Con el jefe de programa: Asignaron un presupuesto límite y le piden ajustarse	El club de migrantes ya no quiere trabajar con los proyectos de SEDESOL. El Ayto pide cooperación a los beneficiarios de las obras. El mpio aporta entre el 10 y el 35% de la obra.
Magdalena	Buena receptividad, pero muy vertical el programa	Se entregaron los proyectos en la ventanilla de la Delegación y están esperando validación.	El Ayuntamiento define los proyectos y los envía al club para que capturen en el sistema.
Quitúpan	Buena receptividad pero estrechas reglas de operación	No ha resuelto la firma de migrantes en sus proyectos.	Los migrantes cobran por avalar los proyectos con su firma
San Marcos	Los programas ya están dados y te sujetas a eso y punto.	Se entregaron los proyectos en la ventanilla de la Delegación y están esperando validación.	El municipio o los beneficiarios aportan lo que correspondería a los migrantes
Tamazula de Gordiano	Considera que hay mucha amplitud en el tipo de proyectos, aunque las prioridades limitan las acciones, no hay flexibilidad.	Hablaron con la Delegada sobre sus proyectos y están esperando validación. No acordaron tope máximo.	La población ya sabe que se pueden meter obras en 3x1 con aportación de los beneficiarios. Lo asumen como una alternativa asequible para la solución de sus necesidades.
Teocuitatlán de Corona	Hay buena comunicación, le sorprende porque son partidos diferentes. Reconoce que la dependencia, además de las reglas de operación, impone reglas del juego a las que hay que adaptarse.	Se entregaron los proyectos en la Delegación y están esperando validación. Crean que la validación también depende de la relación del club con la federación de migrantes, que son los que palomean las obras que propone los clubes.	Cambiaron al coordinador del programa y les pidieron que rehicieran los oficios de solicitud con el nuevo nombre. No descarta que tengan que "adaptarse" a líneas de juego nuevas como aceptar constructoras impuestas.
Yahualica	Hay que buscar la información, ir a la dependencia. El programa es muy vertical, no considera a los alcaldes en la evaluación y definición de las reglas de operación, podrían mejorarlo si fuera más ágil su dinámica.	Llevó al jefe de programa una solicitud de 6 millones y le dijeron que se había quedado corto. Llevó una segunda para sumar 16 millones. Le explicaron que tiene que hablar con la Delegada para acordar las prioridades.	Aunque se valide el proyecto por 3x1 no es garantía de contar con la aportación del gobierno estatal. Percibe complejidad por prioridades distintas entre dependencias.

Fuente: Elaboración propia con resultados de entrevistas y análisis documental.

Sobre la disposición institucional y la receptividad los alcaldes manifestaron que, en primer lugar perciben la relación con la Delegación en un esquema vertical, ellos tienen que acudir a tocar puertas, pedir apoyos, seguir las reglas, adaptarse a la operación, de los comentarios podemos concluir que el gobierno municipal es usuario del programa, antes que un socio. En segundo lugar, la receptividad se asocia con la disposición de los actores, a quienes califican de accesibles, pero muy limitados por las reglas de operación, en lo que concierne a las prioridades y selección de los proyectos. Los criterios de selección de las reglas de operación son percibidos como un esquema hermético y poco flexible, en el que no caben todas las opciones y modalidades que podría favorecer el programa.

El tipo de acuerdos, o compromisos, que reportaron los alcaldes ante la expectativa de obtener respuesta favorable a sus proyectos depende, en cierta medida, del acceso a la interlocución con los tomadores de decisiones. Los cinco alcaldes que entregaron los proyectos a los funcionarios de ventanilla, sin hablar con el jefe del programa, ni con la Delegada, están esperando la validación del comité para saber cuánto recurso les ha sido aprobado, calculan que el monto deberá ser similar al presupuesto ejercido en el municipio en años anteriores. No tienen acuerdos previos con nadie. Uno de estos alcaldes está convencido de que la presión que ejercen los clubes a través de la federación de migrantes será decisiva para la autorización de sus proyectos. Otros cuatro alcaldes refieren haber dialogado con el jefe del programa, a tres de ellos les pidió ajustarse a un monto máximo de 2 millones de pesos en proyectos y al cuarto le dijo que su solicitud de 6 millones era escasa, le instó a que solicitara el doble.

El único de los interpelados que aseguró haber negociado sus prioridades con la Delegada señaló que le autorizaron todas las solicitudes, un acuerdo previo al Comité de Validación no podría ser de ninguna manera fehaciente, toda vez que las reglas establecen claramente que hasta no realizarse la sesión de validación colegiada no debe aprobarse nada, el presidente lo sabe y reitera que él no tiene ese problema, porque ya ha acordado con la Delegada la aprobación de sus proyectos por 4 millones de pesos, incluso afirma convencido que le duplicaron el presupuesto con referencia al que se ejecutó en el ayuntamiento el año anterior.

Ahora bien, el apego a las reglas de operación es relativo, los alcaldes perciben hermetismo en los criterios de operación que los funcionarios y políticos justifican en apego a dicha normativa, sin embargo encontramos graves divergencias con lo que

especifica la reglamentación del programa, y en general las leyes de la administración pública.

El proceso accidentado por la salida imprevista de un jefe de programa, y la contratación de otro de forma discrecional, tomó por sorpresa a varios de los alcaldes, que ya tenían acuerdos y compromisos con el anterior. Uno de los alcaldes se quejó de que le pidieron que cambiara los oficios de solicitud con una nueva fecha y sospechaba que eso conllevaría perder el lugar que tenía previamente en el orden de presentación de las solicitudes. Otro de los alcaldes se mostró insatisfecho y molesto con el repentino cambio, toda vez que ya había acordado con el anterior jefe de programa las obras que serían aprobadas, el acuerdo incluía la entrega del 15% del recurso aprobado en efectivo para el jefe de programa, como “comisión”. El alcalde reconoció que debido al cobro de comisiones su antecesor en la presidencia municipal decidió dejar de solicitar proyectos en el 3x1 para migrantes, sin embargo, el alcalde entrevistado estaba dispuesto a pagar el costo que le pedían, por la escasez de fuentes de financiación a las que tiene acceso, según su razonamiento iniciar el periodo de gobierno sin obras era un escenario peor.

El cobro de comisiones fue un tema recurrente entre varios actores, no todas las entrevistas presentaron la ocasión para hablar del tema, pero cuando fue posible los interlocutores lo abordaban con reservas, con metáforas o palabras sugerentes. Dos funcionarios de la Delegación hablaron del tema. Uno de ellos me ejemplificaba entre susurros con el alto número de municipios que cancelaron sus proyectos en los dos últimos años, coincidían en cancelar una vez que ya que estaban aprobados “es que no quisieron pagar, vinieron a devolverlo por el cochinero que tienen aquí arriba”¹⁷³. Otro de los funcionarios no declaró abiertamente estar en conocimiento de los cobros, pero sí me advirtió que tuviera cuidado en cuestionar sobre esos rumores “porque vienen desde arriba”.

Sólo tres presidentes hablaron abiertamente de los acuerdos que implicaban prácticas irregulares relacionadas con corrupción, aquel que advirtió sobre el 15% de comisiones y otros dos que refirieron como práctica frecuente la aprobación de las obras con la indicación del constructor que las realizaría, cuestión que no corresponde con las reglas de operación del 3x1. Uno de los alcaldes señaló que la asignación del constructor había

¹⁷³ Entrevista con funcionario de ventanilla en la Delegación de Sedesol. Se omite su nombre intencionalmente.

sido insinuada como una de las reglas del juego por el nuevo jefe del programa 3x1, derivadas de su último encuentro¹⁷⁴.

7.2.3 Las rutinas procedimentales divergentes 2006 vs 2016

Las divergencias identificadas en 2006 por Basilia Valenzuela se concretaban en tres tipos de dinámicas, a) Protagonismo de alcaldes que buscan resolver necesidades a través de la diáspora, b) dinámica de gestión enfocada a conseguir fondos y c) Control social y rendición de cuentas limitados. En nuestra exploración encontramos que la esencia de los tres tipos de dinámicas se mantiene, pero se profundiza la brecha entre el esquema del programa y las rutinas procedimentales.

a) Las autoridades municipales buscan resolver necesidades a través de la mezcla financiera, aún a pesar de que no encuentran convergencia con la diáspora a través del programa. La práctica de omitir la participación económica del club se ha mantenido como una constante, a pesar del incremento de mecanismos para validar el interés de los clubes (a través de un sistema informático) y la intención de monitorear el envío de remesas en una cuenta común entre municipios y clubes, de la que todos prescinden. Hay casos en los que los migrantes cobran a los alcaldes por facilitar su firma en la presentación de proyectos.

b) Dinámica de gestión enfocada a conseguir fondos. Existe un problema acuciante de suficiencia presupuestal para hacer frente a la insuficiencia en la provisión de infraestructura en las comunidades, este se agudiza en los municipios más pequeños y menos poblados en la entidad, y en aquellos en los que la administración recibe las cuentas con déficit. Los alcaldes siguen considerando el Programa 3x1 como una salida viable para enfrentar el problema de financiación. Se piden cuotas a los habitantes que resultan beneficiados con las obras.

¹⁷⁴ El cobro de comisiones para algunos ayuntamientos por la aprobación de las obras fue corroborado en tres entrevistas con alcaldes, dos entrevistas con funcionarios de ventanilla y una entrevista con ingeniero proyectista de una constructora local, que entre su cartera de clientes tiene a tres municipios, ninguno de ellos dentro de nuestra muestra. El constructor interpelado agregó que el porcentaje que solicitó el jefe de programa a los municipios depende también del partido político, si es aliado se le cobra menos. Refirió además otra modalidad “comisión” para los constructores, que oscilaba alrededor del 15% del costo de la obra. Este funciona para los municipios que, por razones que no fueron aclaradas, no tenían acceso al pacto discrecional para asegurar la validación de sus proyectos, y en sustitución se pactaba con el constructor asignado para esa obra. Según explicó los constructores están habituados al pago de comisiones en las obras públicas municipales o estatales, en torno al 5%, sin embargo, en la Sedesol no solían cobrarse comisiones de ningún tipo en administraciones anteriores, le sorprende que esta práctica haya permeado a la Delegación, que depende del gobierno federal, y le indigna que el monto de las comisiones en la presente administración son exorbitantes.

c) Control social y rendición de cuentas limitado. Algunos procedimientos son divergentes de la normatividad, y aunque parezcan menores, como entregar recursos la última semana de diciembre, generan prácticas inadecuadas con pleno conocimiento, se asume que las acciones no estarán concluidas al término del año como indica la norma, pero además esta acción conlleva la simulación de compras, facturas, nóminas, etc., con fechas ajustadas. Otras tienen carácter grave, como aprobar obras sin celebración del comité.

La participación de los migrantes, en calidad de agentes externos al gobierno, no ha resultado en un control social efectivo. Por el contrario, han aprendido a simular, otorgando su firma como aval cuando no aportan recursos económicos, y han asimilado que la simulación se justifica ante la búsqueda de un bien mayor.

La fragilidad de la estructura en la administración pública quedó en evidencia en la Delegación con el despido del coordinador del programa, quien se lleva consigo acuerdos informales que no constan en ningún procedimiento. El cambio en el personal implica empezar de cero para los solicitantes de participar en el programa, en virtud de la excesiva personalización que tiene la negociación de los proyectos con los alcaldes. Sin embargo, el cambio de actores no termina con los acuerdos informales y opacos, se implantan otros con los criterios del nuevo jefe.

7.3 Síntesis de las dinámicas de negociación de los cuatro grupos de actores

En esta sección sintetizamos la puesta en escena de los objetivos de los cuatro actores, ponderamos los espacios para la exposición de intereses, según percibe cada uno la posibilidad de que sus intereses sean tomados en consideración, explicamos cómo es la dinámica de negociación, y reflexionamos sobre el tipo de implementación que comporta esta política pública. Continuando con la dinámica de exposición resumimos en una tabla (Tabla 13) y exponemos enseguida.

7.3.1 Espacio para exponer intereses

El espacio acreditado formalmente en las Reglas de Operación para la exposición de intereses entre gobierno estatal y federal, es el instrumento legal llamado Acuerdo de coordinación, en el que se establecen las áreas sobre las que versarán las acciones específicas de desarrollo social. En este documento se establecen las prioridades

formales que convienen las dos entidades de gobierno, según los planes de desarrollo nacional y estatal, en atención a los indicadores de marginación y pobreza.

En contraste con la disposición formal, en la entrevista a la Directora de Desarrollo y Fortalecimiento Social de la SEDIS, advertimos que los convenios entre la Delegación y el gobierno del Estado para la priorización de proyectos no responden exclusivamente al cumplimiento del instrumento legal, ni tampoco se remite a los indicadores más sensibles que interesan a ambas dependencias.

Tabla 13. Exposición de intereses y disposición a la negociación entre los cuatro grupos de actores.

Tipo de actor	Espacios para exponer intereses	Receptividad a los intereses de otros actores	Disposición a la negociación
Gobierno Federal Funcionarios de la Delegación de Jalisco	a) Capacitación a los municipios susceptibles de participar en el programa b) Vínculo con las federaciones de migrantes c) Ventanillas de atención a municipios donde les dan a conocer las prioridades d) Recepción de proyectos de los alcaldes e) Control del COVAM f) Validación técnica y normativa	a) Escaso margen para los intereses que no coincidan con prioridades b) Descrédito a la priorización de los alcaldes que no coincide con sus bases de datos c) Percepción de que los intereses de los migrantes son irrelevantes	a) Limitada por prioridades en las Reglas de Operación b) Se negocia la asignación presupuestal a cada municipio según criterios definidos internamente, no siempre explícitos para los concurrentes
Gobierno Estatal Funcionarios de Secretaría de Desarrollo e Integración Social	a) Acuerdo de coordinación con la Delegación para determinar presupuesto y prioridades b) Acercamiento con los municipios interesados en el programa c) Participación en el COVAM	a) Escaso margen para los intereses que no coincidan con prioridades b) Percepción de que los intereses de los migrantes son irrelevantes	a) Limitada por prioridades anuales y disposición presupuestal
Gobierno Municipal Alcaldes entrevistados	a) Ante Delegación y SEDIS: Atender los llamados a capacitación y ventanilla. Acudir a tocar puertas para ser considerados. Organizar giras al municipio para la visibilidad de los políticos. b) Ante los migrantes: Buscarlos en Estados Unidos. Contactarlos cuando ellos visitan el pueblo. A través de intermediarios locales, familiares o amigos. Algunos tienen un enlace para el diálogo dentro de la estructura administrativa.	a) Mayor receptividad de las necesidades de los vecinos de la cabecera o las localidades, que a la de los migrantes. b) Mayor receptividad a los intereses de los migrantes en tanto mayor influencia tengan sobre las decisiones políticas de la localidad c) Percepción de rigidez en las prioridades de las Reglas de Operación del Programa. d) Divergencia en la percepción de los intereses de la Delegación, algunos dudan sobre la imparcialidad.	a) Actitud pasiva ante las prioridades de las entidades que aportan financiamiento (federal y estatal). Sus criterios se aceptan como condiciones inamovibles. b) Disposición a la negociación con los clubes cuando requieren la firma aval de los migrantes.
Organizaciones migrantes Líderes de federaciones	a) Ante los municipios: Visitas al pueblo. Intermediarios locales (familiares, delegados, partidos políticos, párroco) b) Sistema informático para priorizar obras que interesan al alcalde c) Representación en el COVAM	a) Las prioridades institucionales formales son rígidas, pero aceptables b) Los criterios informales son cuestionables, se reconoce un juego político en el que se encuentran en desventaja	a) Actitud pasiva ante las prioridades formales de las Reglas de Operación. c) Tensión en la negociación con autoridades federales y estatales, mantiene un tono reivindicativo.

Fuente: Elaboración propia con resultados de entrevistas y revisión documental.

Los acuerdos informales para selección de proyectos no emanan de una puesta en común en donde se acuerda una metodología para destacar aquellos que cumplen con el mayor número de características prioritarias, lo que han acordado las dos dependencias es dividir en partes iguales el presupuesto y que cada una de ellas tenga la posibilidad de distribuir en su parcela de recursos los proyectos que elija. Así cada institución garantiza la distribución y la atención a los proyectos según sus prelación, atendiendo también a los compromisos que adquieren en atención a prioridades no explícitas. En esta parcelación no se consideran los intereses de los migrantes, ni de los alcaldes con

los que no se tengan acuerdos previos para priorizar sus solicitudes. Los mecanismos informales de decisión entre la dependencia representante del gobierno estatal y la Delegación de Sedesol no ocurren en espacios definidos, el acuerdo sobre la disposición del 50% de los recursos por cada entidad mencionado por uno de los funcionarios entrevistados¹⁷⁵ no está registrado en ningún documento.

Los espacios acreditados y explícitos para difundir los intereses formales son: los criterios de priorización consignados en las reglas de operación, los espacios de diálogo en las capacitaciones sobre reglas que imparten la Delegación de Sedesol y el gobierno del Estado a los presidentes municipales al inicio de cada año, las ventanillas de atención permanentes en la Delegación de Sedesol para resolver dudas a los interlocutores y recibir los proyectos de los alcaldes. Además, la Delegación mantiene el vínculo con las federaciones de migrantes, para la conformación del Comité de Validación y Atención a Migrantes, COVAM, cuya organización y composición controla.

El flujo de información sobre las prioridades establecidos por el gobierno estatal y la SEDESOL, que deberán atender los gobiernos municipales en las solicitudes de proyectos al Programa (especialmente los criterios de priorización no explícitos, como los pactos por cobro de “comisión”, o la distribución de recursos por partido político) no se difunden a través de vías concretas, se entiende que es labor de los alcaldes y personal del ayuntamiento acudir a informarse a las dependencias. Por su parte los alcaldes han asumido que tienen que “pedir” los apoyos, esto concuerda con lo encontrado por Valenzuela (2006a); la eficacia de la gestión municipal, se valora en virtud de la buena relación que tengan las autoridades municipales con las autoridades en la ciudad, para obtener información privilegiada, que de otra manera no obtendrían.

El mecanismo formal para la exposición y negociación de intereses se concentra en el Comité de Validación a Migrantes (COVAM), en esa reunión se expresan formalmente las prioridades gubernamentales de la Delegación y el Gobierno del Estado que determinarán la valoración de los proyectos. El espacio de negociación es muy restringido para los colectivos migrantes, aunque las Reglas de Operación dejan la posibilidad abierta para que el COVAM determine algunas excepciones en la estructura

¹⁷⁵ Entrevista con Paulina González, Directora de Desarrollo y Fortalecimiento Social en la Secretaría de Desarrollo e Integración Social del Gobierno de Jalisco.

de los proyectos, tales como modificar la mezcla financiera o justificar la aportación en especie, no es posible modificar las priorizaciones que marcan las reglas, la primera línea sobre las atribuciones del Comité advierte que sólo se podrán apoyar los proyectos que cumplan con los criterios de participación, selección y priorización detallados en el documento normativo.

Si el COVAM determina obras con prioridades distintas a las establecidas en la reglamentación éstas son detectadas en la dirección central del programa, que realiza un proceso de revisión técnica y normativa, consignado en las reglas de operación, previo a la autorización de los recursos que aportará la SEDESOL a las obras. Es decir, que la Delegación tampoco tiene la última palabra para definir las prioridades locales. Los funcionarios de la Delegación sostienen que la validación técnica que realiza la dirección central del programa es exhaustiva.

Los espacios para la exposición de las disposiciones de los alcaldes en función del programa se ubican en dos contextos, uno ante las instituciones estatales y federales, y otro ante los habitantes de su comunidad y los migrantes. En las instituciones encuentran espacios restringidos, si bien el acceso a los funcionarios de ventanilla en el programa está permanentemente abierto, el de los políticos que toman las decisiones es limitado y por lo general unidireccional. Se asume que hay que acudir a ponerse en lista de espera para recibir atención de la Delegada y el Secretario del gobierno del estado. Algunos alcaldes provocan esos espacios invitando a los políticos a realizar giras de proyección política en sus municipios.

Las vías para que los alcaldes persuadan a los clubes de migrantes es abordarlos en su visitas al pueblo o buscarlos en Estados Unidos, si el alcalde acude a las actividades colectivas más importantes de los clubes es interpretado en el destino como señal de diálogo y colaboración. Los municipios que ostentan mayor colaboración con la diáspora organizada tienen en la estructura orgánica del ayuntamiento alguna figura de enlace, para mantener el diálogo permanente con los clubes, con los migrantes y con las necesidades de sus familiares en la comunidad.

Los clubes de migrantes por su parte exponen sus preocupaciones ante los alcaldes en sus visitas al pueblo, muchos utilizan el programa 3x1 como carta de negociación, pero esta no es infalible, ya sea porque las autoridades locales no se interesan en el programa, o porque tienen otro club con quienes resuelven sus trámites. Es frecuente que los migrantes reciban más atención cuando son percibidos por el alcalde como una

herramienta para el programa, o bien, como un grupo de interés con poder político en la localidad.

También recurren a canalizar sus intereses a través de la federación de migrantes, que tiene más facilidad de conseguir espacios de diálogo con la Delegación para la presentación directa de sus propuestas de inversión. Un espacio para la exposición de intereses de los migrantes que se abrió recientemente es a través de la herramienta electrónica que facilita a los clubes la captura de sus solicitudes. En caso de que no encuentren respaldo con el alcalde existen otras vías para que la Delegación secunde sus propuestas, como la ejecución directa de las obras por parte de los clubes interesados. Las federaciones de migrantes suelen tener acceso a la Delegación, sin embargo, el acceso no garantiza el diálogo con la Delegada, según advierten los líderes de federaciones entrevistados¹⁷⁶.

Según los datos de los funcionarios de la Delegación existen ocho federaciones reconocidas, pero las que trabajan en estrecha comunicación con ellos son tres o cuatro. El diálogo formal ocurre en el Comité de Validación. La administración anterior resolvía invitar al comité a tres líderes, representantes de las tres federaciones con mayor número de clubes jaliscienses afiliados, y abría un espacio informal de diálogo unos días antes de la reunión, en sesiones de trabajo con los líderes de las federaciones para identificar los proyectos que provenían de una propuesta reconocida por los migrantes, y aquellos que correspondían al exclusivo interés del presidente municipal, para procurar que las primeras alcanzaran recurso en caso de ser insuficiente, antes que las propuestas que sólo atendían intereses de los presidentes, también se verificaba la existencia real de los clubes, se cotejaban las firmas que avalaban las propuestas, se identificaban firmas falsas o irregularidades en los clubes avals¹⁷⁷.

¹⁷⁶ Entrevista con el ex presidente de la Federación del Medio Oeste. El líder entrevistado recela la conducción de la Delegación de Sedesol, por lo que ha decidido cancelar el diálogo. El presidente de la Federación del Norte de California comentó en entrevista que el Gobernador es inaccesible, y que la Delegada lo había sido los dos años anteriores, recientemente percibe más apertura, desde que es el representante de los migrantes ante el COVAM.

¹⁷⁷ Tanto los funcionarios de ventanilla como los líderes de las federaciones señalan que dichas acciones eran efectivas para identificar la falsificación de firmas de los clubes. Las federaciones incluso habían ideado un sello anual para las solicitudes de sus clubes afiliados, que luego servía como garantía para identificar los proyectos genuinos, y con ello forzar el diálogo de los presidentes con sus clubes para conseguir una firma real, a cambio, dice Pina Hernández, las federaciones apremiaban a los clubes que la firma aval debía estar acompañada con recursos para al menos un proyecto, para que existiera una relación real de colaboración.

La administración actual ha limitado los espacios de diálogo a los estrictamente formales que contemplan las reglas de operación, es decir, el único espacio de negociación se remite a la validación de los proyectos en la sesión del Comité (COVAM). Además se ha restringido la representación de los migrantes en el comité, se ha acreditado sólo a un interlocutor, esto ha generado fricción entre los líderes tradicionales hacia la Delegación y entre las propias federaciones. La Federación del medio oeste ha declinado de promover la participación de sus clubes en el programa 3x1 por segundo año consecutivo. La Federación del sur de california, que ostentó la representación el año anterior, no está convencida de la representación que ejerce el actual líder migrante que acudirá al comité, toda vez que “es nuevo, no está realizando la labor de cotejar las firmas reales de los clubes, ahí hay mucha falsificación de firmas” (Entrevista a Pina Hernández¹⁷⁸).

La preocupación de los tres líderes migrantes se debe a la inclinación de las autoridades gubernamentales por distribuir los recursos según sus prioridades. Ya sea en atención a prioridades formales que atienden las necesidades y carencias de la población, o bien, en atención a compromisos de otra índole (políticos o personales) y muestran preocupación porque los proyectos de los migrantes queden relegados.

Los tres líderes de las federaciones entrevistados señalaron la tensión que existe con esta nueva dinámica, que lejos de acercar a las federaciones a los espacios de decisión, los restringe. El líder de la federación del norte de california, que en 2016 representa a los migrantes en el COVAM expresó su percepción sobre el desinterés de los políticos mexicanos hacia la unidad de los clubes y federaciones, evalúa que los intereses de corto plazo de las autoridades del gobierno y la Delegación limitan la capacidad y el compromiso de los líderes en el Estado de Jalisco para comprender las necesidades de la diáspora “prácticamente tenemos que hacer política para forzar al gobierno a querer invertir en nuestros programas, nuestras organizaciones nuestra gente” (Entrevista a Ruben Esqueda¹⁷⁹).

El representante de las federaciones en el comité evalúa que la estrategia del gobierno estatal de abrir sedes de atención en tres ciudades de Estados Unidos no ha sido en todos los casos producto del acercamiento real con la diáspora, sólo percibe una actitud de

¹⁷⁸ Ex presidenta de la Federación del Sur de California

¹⁷⁹ Presidente de la Federación del Norte de California

colaboración en la del sur de California, que otorga un espacio en la nueva sede para la federación y por el contrario interpreta la apertura del nuevo Centro Jalisco de Chicago como una afrenta y la del norte de California como una estrategia desvinculada, que en lugar de abonar al fortalecimiento de las federaciones, lo que busca es quitarles protagonismo ante los clubes y ante las personas que no están organizadas en colectividad.

La tensión en la relación del gobierno del estado con las organizaciones de migrantes constituidas en organizaciones de segundo y tercer nivel, que fue identificada con los otros líderes en las entrevistas de abril y mayo, antes del COVAM, se mantiene y parece incrementarse por las nuevas acciones del gobierno de Jalisco implantadas en Estados Unidos sin tomar en cuenta a las federaciones, al menos no a la que funge como representante ante el Programa 3x1 para migrantes.

De lo que se ha expuesto sobre las oportunidades para el despliegue de los intereses de cada actor concluimos con la reflexión de que no hay espacios para la puesta en común de todos los actores, el COVAM es una instancia muy limitada para dicha labor, toda vez que son una o dos sesiones protocolarias al año, con pocas horas de duración, con la representación de un actor por cada grupo. Por ello los actores expone previamente sus intereses de forma lineal hacia otro, la interlocución es en todo caso por pares.

Los espacios para el diálogo no son siempre accesibles para todos los grupos de actores, y son especialmente restringidos para los clubes de migrantes, que necesitan de intermediarios para acceder a la Delegación, lo consiguen a través de los alcaldes o las federaciones, pero aún estos gestionan con ciertas dificultades los accesos hacia los tomadores de decisiones en las dependencias. En la Delegación las vías de acceso son escalonadas, primero la ventanilla, según la estimación de la importancia del interlocutor es posible acceder al jefe del programa o incluso a la Delegada, sin embargo, esas estimaciones para canalizar a los actores no son explícitas, dependen en gran medida de la voluntad de los actores políticos para atenderles, y por tanto resultan indiscifrables para algunos interlocutores, que se ven impedidos para acceder a esos canales de diálogo.

7.3.2 Receptividad a los intereses de otros actores y disposición a la negociación

En los espacios donde es permisible exponer los intereses de cada actor se advierten rasgos de una receptividad limitada, algunas condiciones son relativas al diseño del

programa y otras están relacionadas con la disposición particular de los actores clave. Las limitaciones en la receptividad influyen de forma categórica en la disposición a la negociación. En esta sección ahondamos en la percepción de los actores sobre dichos espacios para dejar suficientemente claro el contexto en el que suceden las negociaciones.

Tanto en el gobierno del estado como en la delegación mantienen un discurso de imparcialidad y apego a los indicadores que justifica un margen de actuación inamovible. Las limitaciones de la priorización de las reglas de operación, las bases de datos de privaciones por hogar, la asignación presupuestal en partidas dirigidas a ciertas prioridades, son reiterativas en las justificaciones para el estrecho margen de negociación. Sin embargo, ese contexto de limitaciones no franquea la existencia de negociaciones informales, de las que se dará cuenta en la tercera sección del capítulo.

Advertimos una reiterada connotación displicente sobre las prioridades de los alcaldes y los migrantes cuando no coinciden con los esfuerzos que realizan las dependencias en la focalización de los recursos hacia las carencias más acuciantes. Los intereses del alcalde emanados de su agenda de gobierno pierden credibilidad si no son coincidentes con la priorización centralizada. Antes de discutir la directriz que emana de las lejanas e incuestionables oficinas centrales, los intereses del alcalde discordantes son calificados como propensiones personales con fines políticos, el resultado de compromisos con grupos de interés que le apoyaron en la campaña.

Por su parte los intereses de los migrantes son percibidos por los tres actores institucionales (con mayor reiteración entre los actores federales y estatales) como desligados de las necesidades locales, se desacredita su opinión sobre los planteamientos para mejorar la calidad de vida de la localidad de origen por la distancia que guardan con la comunidad, sus propuestas son interpretadas como insensibles a las necesidades más apremiantes, o bien, como una distorsión de las prioridades. Las sugerencias de los migrantes, interesados en mejorar la imagen de su localidad de origen se consideran como irracionales, en el entendimiento de las necesidades más apremiantes de las comunidades. La incompatibilidad de los intereses de los migrantes con las prioridades y funciones de las dependencias son percibidas como un problema central del programa, pero sobre todo un problema para los migrantes, porque el programa sigue funcionando, ejerciendo el presupuesto y cumpliendo las metas.

Los alcaldes suelen percibir que tienen limitado acceso a los espacios neurálgicos de negociación, asumen que para ser escuchados hay que acudir a las oficinas de la Delegación y del gobierno del estado, hacerse presentes, tocar puertas, ganarse la confianza de los funcionarios y políticos, hacer pactos, todo ello para acceder a los flujos de información pertinentes y las mesas de negociación, con el fin de conseguir recursos y acceder a programas. Algunos alcaldes invitan a los políticos a su territorio, a las fiestas del pueblo, a las inauguraciones de obra pública, les ofrecen visibilidad mediática, reconocimiento como buenos políticos y gestores. Con estos acercamientos pretenden pactar acuerdos, sensibilizar sobre sus causas e intereses, y con ello incrementar las posibilidades de acceder a información y programas de apoyo.

Con respecto a la negociación de las prioridades formales del programa 3x1 la mayoría de los alcaldes manifiesta una actitud pasiva y resignada, en principio debido a que las reglas de operación son claras en indicar unos márgenes de actuación, que determinan las prioridades formales. Con respecto a las prioridades informales se asume que las entidades estatales y federales son quienes tienen el recurso y por tanto son los que mandan. Se admite que el primer paso es adaptarse a los criterios formales, que además son percibidos como diversos y flexibles, en comparación con otros programas que contemplan sumar recursos. El segundo paso es trabajar política y diplomáticamente para ser acreedores de los beneficios del Programa.

Los alcaldes atienden lo más puntualmente posible la priorización que les imponen el gobierno federal y estatal, incluso pactan con los funcionarios para asegurar más posibilidades de resultar elegibles. Algunos de los alcaldes admitieron abiertamente que los pactos incluyeron la promesa de entregar un porcentaje de *comisión* al jefe del programa, en efectivo, que oscilaba entre el 10 y el 15% del costo de la obra, en caso de resultar elegibles. O bien aceptar la imposición de un constructor para la ejecución de las obras.

En el ámbito de negociaciones entre alcaldes y clubes encontramos una gran diversidad de dinámicas, estrategias y posturas. Sintetizando encontramos que los alcaldes otorgan mayor reconocimiento a los intereses de los migrantes mientras mayor sea la influencia que aquellos tienen en el ámbito político local. En caso de que la influencia local de los migrantes sea moderada o escasa, los intereses de los vecinos y habitantes tienen prioridad para ser escuchados.

Los líderes de las federaciones por su parte reconocen que los espacios de negociación con las autoridades del gobierno estatal y la delegación de SEDESOL son limitados, en primer lugar por las prioridades formales de las reglas de operación que se perciben rigurosos, en segundo lugar por los criterios informales emanados del contexto político local, o los intereses particulares de los actores que toman las decisiones, los tres líderes migrantes entrevistados reconocen que los actores políticos imprimen notables diferencias en el tipo de ejecución, la cercanía y la transparencia del programa, resienten el desinterés del gobierno estatal en la relación con la diáspora de los últimos tres años, y señalan también una dirección personalista y menos institucional, con considerables irregularidades, en la Delegación en el mismo periodo.

Finalmente los migrantes encuentran limitaciones para sus intereses por la dinámica que envuelve el programa, la suma de desventajas que tienen las organizaciones frente a las instituciones no encuentra contrapesos, en el ámbito de la dirección del programa implica una contienda continua de las federaciones ante el gobernador y la Secretaría de Desarrollo Social por preservar espacios de decisión. Tensión que se replica en el ámbito municipal, las desventajas en recursos y herramientas obligan a los clubes a la dependencia y la intermediación de la estructura político-administrativa local, que recae en el ayuntamiento, para participar en el 3x1 para migrantes.

El análisis de las dinámicas de negociación entre los migrantes y las autoridades desvela disparidad en los recursos, centralizados y controlados por la Delegación, que ejerce una administración gerencial, en la cual los otros actores interpretan roles de subordinación. La implementación del programa se complica por el frágil contexto institucional que convive con un excesivo personalismo en la dirección de las instituciones, verticalidad en la dirección de los procesos y discrepancia en los recursos de los actores. En este escenario los actores no gubernamentales se enfrentan a grandes dificultades para posicionar sus intereses, con limitadas posibilidades de negociar cuando sus intereses no coinciden con las expectativas de los decisores.

El contexto de implementación del 3x1 encontrado en Jalisco, advierte pocas probabilidades de encaminarse hacia un modelo que privilegia el consenso, por el contrario, domina la imposición centralizada en la Delegación, que controla el programa.

7.3.3 Reflexiones sobre el análisis de las rutinas procedimentales y la estructura del programa.

Existen dos figuras centrales en la dinámica de operación del programa, la Delegación y los alcaldes. Los migrantes son un actor esencial en el discurso, pero con dinámicas secundarias en la operación del programa, tienen un papel periférico que engrana con otros dos procesos, uno en las localidades vinculado a las negociaciones de los clubes y los alcaldes, y otro en el comité de decisión del programa, a través de las federaciones de migrantes. El gobierno del estado también es un actor secundario, su protagonismo en la trayectoria de implementación del 3x1 depende de la centralidad del interés por mantener un vínculo con la diáspora en la agenda del gobernador. En los últimos tres años el gobierno estatal ha jugado un papel minoritario, en contraste con administraciones anteriores cuando la diáspora contó con una valoración preferencial en la agenda de gobierno.

El papel que ejerce la Delegación en la implementación del programa no es el de un ente imparcial que canaliza recursos a través de un procedimiento unívoco para todos los participantes. Los actores políticos de la institución conducen la dinámica de la operación hacia objetivos concretos, unos formales y explícitos como la priorización de determinado tipo de acciones para cumplir con metas de atención a sujetos focalizados, pero otros informales, entre los cuales aparece la búsqueda de objetivos individuales en contra de los objetivos de la política, incluso con fines opacos como la sombra de duda sobre el enriquecimiento ilícito de actores concretos o la financiación ilegal del partido, que fue denunciada por diferentes actores en las entrevistas¹⁸⁰.

Concretando nuestras reflexiones hacia las dinámicas que podemos comprobar, advertimos que la Delegación es el actor que cuenta con más herramientas para conseguir que la distribución de los recursos abone a la consecución de metas propias, toda vez que controla los ámbitos de decisión, incluyendo la elección del interlocutor que representará a los alcaldes en el único espacio colegiado de negociación, el

¹⁸⁰ Desafortunadamente sin consecuencias legales, pues nadie se atreve a denunciar los malos manejos, por temor a las represalias. Los funcionarios temen perder su puesto de trabajo y prefieren esperar los tres años que quedan para que estas autoridades corruptas se vayan. Los presidentes municipales saben que es la mecánica de operación de esta administración y por ello una gran cantidad de ellos se abstiene de participar, pero casi la mitad de los municipios participan en el programa, es posible que lo hagan accediendo a la dinámica de pagar un porcentaje de los recursos públicos obtenidos a los políticos que así lo están solicitando como requisito para acceder a los fondos.

COVAM, con esto la Delegación garantiza más oportunidades para conducir los acuerdos hacia sus propios objetivos.

El rumbo que determina la Delegación conduce la dinámica de operación de las acciones: tiempos y formas para la recepción y negociación de los intereses de los otros actores. Pero también influye de forma determinante en el concepto del programa al que deben adecuarse los otros actores. El gobierno federal marca el ritmo de negociación al gobierno del estado, la delegación marca las pautas con las que deben trabajar los alcaldes municipales y pone límites a los actores migrantes, representados por las federaciones. Cada actor juega su papel tolerando o sorteando las dinámicas que permite este actor central.

Los alcaldes por su parte, aún se conciben como actores transitorios, no se detienen en reflexiones sobre la tarea de largo plazo para la construcción de vínculos con la diáspora, acuden al programa en una dinámica cortoplacista, asumen que están sólo por tres años frente al ayuntamiento¹⁸¹, en una dinámica de aprovechar el tiempo y los recursos escasos de la forma más exhaustiva posible.

El sistema de acción desvelado en nuestra indagatoria en la implementación del programa en Jalisco coincide con los hallazgos previos de otros autores, sobre la existencia de rutinas procedimentales que tergiversan la participación de los migrantes, vinculada con alcaldes que simulan la aportación económica de los clubes. Sin embargo, el análisis de la influencia de la estructura normativa del programa en los objetivos, estrategias y actividades de los actores, incluyendo el contexto de las interacciones, nos permite advertir que la construcción del modelo vigente no es consecuencia exclusiva del protagonismo de los alcaldes.

La disfuncionalidad en los objetivos de los actores gubernamentales y no gubernamentales que acompañan la esencia del programa no se ha sometido a un consenso comprometido en el diseño normativo de la política pública, la negociación de las prioridades se relega a un plano de acuerdos, formales o informales, entre actores concretos. La trayectoria del programa prioriza de forma cada vez más intensiva el

¹⁸¹ Es posible que en lo sucesivo puedan generarse dinámicas menos inmediatas, toda vez que esta administración municipal es la primera que tiene la oportunidad de reelegirse hasta tres periodos más, en virtud de los cambios en la Constitución del estado y el Código electoral. Esta nueva visión de largo plazo aún no se palpa en las dinámicas de los alcaldes entrevistados, que tienen menos de un año en funciones.

interés normativo de las instituciones gubernamentales, que dirigen a toda costa las acciones para paliar las necesidades de infraestructura, cada vez con más filtros.

La simulación de la participación económica de los migrantes emprendida de forma incremental en las estrategias y proyectos de los alcaldes, es resultado de la tensión del modelo estructural del programa. Los alcaldes se adaptan al cumplimiento de los objetivos, presentando proyectos que impactan en los indicadores priorizados por la dependencia que instruye la implementación, las obras se construyen, los proyectos inician, el presupuesto se ejerce, los objetivos se cumplen, el programa se mantiene: las dinámicas se reproducen, mientras sigan siendo funcionales.

El programa funciona porque canaliza recursos de los tres niveles gubernamentales hacia las acciones previstas para abatir los retrasos en la provisión de infraestructura. Sin embargo, falla la esencia. La intención inicial que sustenta el diseño de la política pública, es decir, canalizar las remesas hacia las acciones de desarrollo, como un ingreso adicional a los recursos públicos.

El análisis de las rutinas de acción en ejemplos concretos ha desvelado que los intereses genuinos de los clubes de migrantes son marginados a un plano secundario en el programa, debido a que conciben necesidades para sus pueblos discordantes de la estrategia institucional para abatir la pobreza y la marginación. El esquema de implementación es muy vertical y centralizado, con espacios muy limitados para la conciliación de perspectivas y la incorporación de los intereses de los migrantes. Por lo tanto las acciones de colaboración entre los migrantes y los alcaldes, que siguen existiendo, se canalizan hacia otros espacios distintos al programa 3x1 para migrantes.

El esquema de negociación entre actores en el micro nivel no resuelve la paradoja del programa en su estructura. El vínculo con la diáspora no es una prioridad en el diseño del 3x1, si fuese así, el programa podría estar articulado en alguna estructura político administrativa de conciliación sobre intereses, y no en la Unidad de Microrregiones, que tiene como prioridad focalizar el desarrollo en las zonas del país con mayores carencias y pobreza.

Ahora bien, si consideramos el alcance de esta política pública en función de los cambios que ha generado en las dinámicas sociales, y no sólo centrados en el cumplimiento de sus objetivos, podemos distinguir que la implementación del 3x1 para migrantes ha favorecido una dinámica de organización colectiva en Estados Unidos, de

forma más que circunstancial. El programa no sólo es uno más de los motivos para la organización colectiva, aporta un propósito, por lo menos discursivo, para la asociación de los connacionales con fines vinculados al desarrollo del territorio. Se constituye como una herramienta de negociación con las autoridades locales, que reconocen su capacidad de diálogo e influencia.

Tanto en el discurso de los alcaldes, como en el de los migrantes entrevistados se percibe una dinámica de reconocimiento mutuo, que favorece una especie de programa paralelo entre alcaldes, clubes y federaciones, que trabajan continuamente con el discurso de los apoyos que se pueden canalizar a través de programas como el 3x1, y que funciona como estímulo para la acción colectiva, lo que al final otorga sentido a la unidad y la colaboración. Aunque en realidad sean pocas las obras que concretan a través del programa, en proporción a las que se realizan por intereses inter gubernamentales.

La existencia del 3x1 para migrantes fortalece la influencia y trascendencia de las federaciones, en principio porque es uno de los factores que impulsan, al menos en Jalisco, su origen y su consolidación, pero también porque las federaciones se consolidan como el agente por excelencia que otorga representación a los migrantes ante el programa y ante las autoridades del gobierno local.

El diálogo y la representación que han conseguido las federaciones con las autoridades en Estados Unidos tiene menos relación con el programa y más con el propio liderazgo que emana de los grupos, pero es una de las consecuencias que ha desencadenado el aprendizaje de la organización colectiva, que se fortalece de forma discursiva y paralela a la ejecución real de proyectos en las comunidades de origen, pero se mantiene vinculada operativamente con el 3x1.

Capítulo 8. El papel del liderazgo político en el estilo de implementación del Programa 3x1

Introducción

En el capítulo previo hemos constatado que la orientación de los actores se desvía de las hipótesis de funcionamiento de la política pública que analizamos. La disposición reglamentaria institucional sugiere apertura de las prácticas de diagnóstico y decisión del gobierno hacia un colectivo social, con un esquema de interlocución horizontal entre distintos niveles gubernamentales. Sin embargo, el sistema de acción presenta dificultades para incorporar eficazmente a los actores no gubernamentales, y además sostiene una dinámica vertical y subordinada de los municipios hacia el nivel central del gobierno. En las prácticas observadas, el estilo de implementación se aleja de un modelo consensuado y se identifica más con un tipo impositivo.

Advertimos también que existen limitaciones para conciliar las desigualdades entre los diversos actores con respecto a la definición y orientación de la política, con repercusiones en el ámbito local de las negociaciones entre alcaldes y colectivos migrantes, que renuncian a la colaboración en el esquema del programa aún cuando existen las circunstancias apropiadas para participar. Hemos aventurado ya, en el capítulo anterior, algunas explicaciones de causa y efecto entre la divergencia del interés de los actores y las normas institucionalizadas en la disposición del programa, especialmente evidentes en la brecha que separa los objetivos de los colectivos migrantes y las prioridades institucionales.

En el presente capítulo pretendemos dar una vuelta más a la interpretación de la capacidad de agencia de los actores, que aún constreñidos por un marco institucional concreto, tienen injerencia en la trayectoria de la política pública. Consideramos la condición de representación colectiva, implícita a los actores concurrentes, como una clave explicativa de su actividad y orientación, por ello examinamos su intervención a través del marco analítico del liderazgo político, desde un enfoque integrador.

El objetivo de esta sección es discutir en qué medida la dinámica de jerarquía vertical, orientación centralizada y participación limitada, que encontramos en las rutinas del programa 3x1 para migrantes del caso de estudio, se pueden explicar por la injerencia de los liderazgos que concurren en la política. Para ello identificamos las prioridades y estrategias advertidas en torno a la visión que cada grupo de actores defiende y

examinamos cómo la subscripción en esta política pública afecta a cada colectivo, según el tipo de relación que mantiene el líder con sus redes de apoyo.

Una vez identificados los tipos de liderazgo valoramos su influencia en la dinámica de implementación de esta política pública, que concebimos como un campo de acción en el cual los líderes despliegan herramientas y habilidades para posicionar sus intereses. Contrastamos los tipos de liderazgo y las funciones que desempeñan, exploramos las tensiones y fuerzas en torno al contexto delimitado por el marco institucional, en relación con la significación de la participación en cada colectivo. Por último, valoramos la pertinencia del liderazgo de calidad en la reivindicación de un estilo de implementación de políticas más consensuado.

8.1 El papel de los líderes en las organizaciones político-administrativas

Uno de los principales hallazgos de la brecha de implementación de las políticas (*implementation gap*) advierte que el diseño y decreto de las políticas no es condición suficiente para conseguir su efectiva ejecución entre los actores de la estructura político-administrativa del gobierno. La disposición de la política no significa que los implicados en su realización tendrán las habilidades, capacidades, recursos, disposición y compromiso para adoptar las nuevas directrices.

Por ello, las predisposiciones ideológicas, actitudes, valores, metas, recursos de posición y experiencia de los líderes son centrales para la promoción y consecución de los cambios que aspiran conseguir las políticas públicas “Sin el soporte necesario de los líderes políticos, el compromiso burocrático es improbable, y la implementación exitosa de un programa imposible” (Thomas y Grindle, 1994: 64).

El papel del liderazgo en el interior de las organizaciones político administrativas es imprescindible para la consecución de los objetivos institucionales (Tucker, 1995). Este papel se complejiza en escenarios en donde la consumación de los objetivos de la política pública dependen, además, de la colaboración de organizaciones no gubernamentales y colectivos articulados de la sociedad civil. La naturaleza relacional del liderazgo entre el trabajo personal y colectivo tiene efectos que explican el sistema dialéctico del poder político entre la estructura, el individuo y los grupos intervinientes, que influyen en la política y en las políticas, por lo tanto influye en los objetivos de las políticas..

8.1.1 Actores colectivos: líderes y redes de apoyo orientados por una visión.

En el segundo capítulo de esta tesis se explicaron diversos enfoques utilizados en la Ciencia Política para aproximarse a la relación del líder con sus seguidores. Las perspectivas más recurridas transitan entre el enfoque del gran hombre que dirige la atención hacia los rasgos del líder como persona, el enfoque posicional que se centra en la posición y conducta del líder frente a su grupo de seguidores y el enfoque integrador que considera el liderazgo como un proceso de interrelación entre líder y seguidores, que comparten una visión común, en un contexto determinado.

En esta investigación nos inclinamos por el enfoque integrador, admitiendo sus cualidades de síntesis, en el que los líderes son sujetos que personifican y conducen la representación de intereses de una colectividad, cuya capacidad de influencia depende tanto de los atributos personales del líder, adquiridos en determinado contexto político y social, como del contexto institucional en el que se pretenden alcanzar los objetivos, representados en una visión colectiva.

Utilizando este enfoque encauzamos la comprensión de la interrelación de los actores colectivos que participan en el Programa 3x1 para migrantes, examinando la dinámica entre el representante y los representados, para determinar si existe en estos grupos una dinámica de líderes y seguidores. Comenzamos con la identificación de la visión que comparten los líderes con su grupo de seguidores, indagamos en la red de apoyo reconocible entre los colectivos implicados y determinamos la influencia que puede tener el contexto de implementación de la política en las dinámicas de liderazgo en estos grupos de actores.

La visión es entendida en esta investigación como un proyecto común que comparten el líder y sus seguidores. En dicho concepto radica la esencia y la clave de la eficacia del liderazgo, en la capacidad del líder para definir un proyecto asequible de futuro en el cual se congregan y canalizan las fuerzas y la voluntad colectiva. La eficacia del liderazgo reside en la capacidad del líder para concebir y concretar una idea sentida colectivamente, persuadir al mayor número de adeptos acerca de dicha visión, y conseguir que se haga realidad (Collado et al., 2016; Natera, 2005).

La red de apoyo es concebida como un conjunto de actores individuales y colectivos a través de los cuales el líder obtiene información, recursos, financiación y apoyo para su acción política. La red es el resultado de un proceso de comunicación social y acción

política colectivo; la labor del líder incluye mantener esa red de apoyo como instrumento para lograr sus metas y buscar incrementarla con recursos y apoyos que permitan la realización de los proyectos. El éxito en la tarea de consolidar una red de apoyo beneficia en la consolidación de un instrumento necesario para lograr las metas finales del liderazgo político (Robles, 2005b).

Antes de abordar el análisis de los líderes es importante subrayar la vigencia y relevancia de líderes políticos no constituidos, es decir que no se circunscriben al ámbito tradicional de la representación política en el sistema electoral formal, sino que emanan de ámbitos diversos de la sociedad civil. No participan del sistema electoral para constituirse como líderes, pero personifican los intereses de sus seguidores en contextos de relevancia pública y política. Su presencia es un indicador de la vida democrática de una sociedad y puede ocurrir que, en función del éxito conseguido en apoyos y seguidores, el sistema los incorpora a los cauces institucionales de representación (Robles, 2005a). En este sector ubicamos a los líderes que emanan de los colectivos de emigrantes mexicanos, que se agrupan en figuras de representación de segundo nivel y constituyen en federaciones de clubes.

a) **Los colectivos de emigrantes** que concurren en el programa 3x1 encabezan nuestro análisis de líderes, visión y redes de apoyo. En capítulos anteriores se ha abundado en la literatura que existe sobre su composición, formas de organización e injerencia en la vida pública de México y de Estados Unidos. En esta sección recapitulamos la información más relevante sobre la constitución de los clubes y federaciones.

La red de apoyo del liderazgo migrante radica en los clubes de oriundos. Estas asociaciones se conforman en torno a relaciones de confianza entre paisanos de la misma comunidad de origen. La fuerza de este liderazgo es la clave para el desarrollo y la madurez de la organización (Moctezuma y Perez, 2006) y es la esencia del vigor de las federaciones de clubes. Para liderar una federación es preciso haber demostrado capacidad de liderazgo en la dirección de un club, participar de forma activa y manifiesta en los procesos y dinámicas de la federación, ganar aliados entre los líderes tradicionales, contender por el cargo y acceder a él a través de una elección entre líderes de los clubes asociados.

Los líderes de los clubes y de las federaciones son, por lo general, migrantes con reconocimiento por su éxito económico o por su altruismo y colaboración con los recién llegados (Valenzuela, 2004). Por su parte, Patricia Zamudio elabora una clasificación de

tres tipos de liderazgo: patriarcal-carismático (más común y exitoso), racional carismático (menos exitoso y escaso) y racional no carismático (poco exitoso, de conflictiva legitimidad y liderazgo de corto plazo). El líder carismático asume una responsabilidad hacia otros con base en su estatus privilegiado, ya sea por una experiencia migratoria más prolongada, su éxito económico o la exitosa constitución de un hogar en el destino. Dependiendo la personalidad del líder y el tipo de relaciones que establece puede convertirse en patriarca de la comunidad. Concluye que en el largo plazo este estilo de autoridad resulta ser el más efectivo para movilizar al colectivo hacia objetivos en el origen (Zamudio, 2009).

El grado de influencia de los clubes en las localidades de origen se consolida sobre una base de poder económico, prestigio y reconocimiento social del club. Sus dirigentes, a pesar de la distancia, tienen influencia en la toma de decisiones del ayuntamiento, en la esfera política puede recurrirse a su amparo y patrocinio para promover candidatos a determinadas presidencias municipales en México. Las autoridades políticas, líderes locales o líderes religiosos les recurren para pedirles dinero a cambio de favores o influencia (Ímaz, 2004).

El crecimiento y la expansión de los clubes en combinación con el incentivo institucional a través del Programa de Comunidades de Mexicanos en el Extranjero¹⁸² coadyuvaron a la congregación de clubes en las “federaciones” de migrantes, identificados en torno a la demarcación geográfica en el origen y el destino. Estas organizaciones de segundo nivel también han ensayado conformaciones en tercer nivel, llamadas “confederaciones de federaciones”, sin embargo, al menos las que se identifican con referencia en Jalisco no terminan de consolidarse en una institución sólida de largo plazo. El desarrollo de las federaciones y confederaciones no está ajeno a prácticas de corporativismo y cooptación política. Los líderes políticos en México han percibido, y aprovechado, la intensificación y potencialidad representativa con fines electorales (Díaz, 2012)

¹⁸² Impulsado en los noventa por la Secretaría de Relaciones Exteriores con el propósito de identificar a los connacionales en Estados Unidos y promover su constitución en colectivos de primer y segundo nivel. En opinión de Valenzuela el crecimiento de los clubes ha sido detonado por las acciones realizadas por el Estado mexicano. Las visitas de un político (gobernador, alcalde, diputado) a sus coterráneos, la puesta en marcha de esquemas de cooperación a partir de estas visitas, combinado con un consulado mexicano regional diligente y el despliegue de acciones encaminadas a la construcción de comunidades más activas, han sido los elementos que explican la consolidación del movimiento de clubes de migrantes mexicanos en los Estados Unidos. (Valenzuela, 2004: 468)

La constitución de las federaciones de migrantes fortalece la organización de la diáspora otorgándole una identidad en el país de destino, fortaleciendo la acción colectiva y dotando de representación ante las autoridades en México, según Gaspar Rivera, Xochitl Bada y Luis Escala estas organizaciones incrementan su presencia y consolidan cierto poder en ambos lados de la frontera (Rivera et al., 2005: 26):

“Los clubes y federaciones demuestran la capacidad de los migrantes mexicanos para construir organizaciones y espacios sociales transnacionales de larga duración. Sus iniciativas incluso preceden los diversos intentos del gobierno mexicano para incorporar a su diáspora. De hecho, estas organizaciones migrantes basadas en sus estados de origen han incrementado su poder como contrapartes de las autoridades políticas en México y en los Estados Unidos, reforzando así el sentido de identidad y fortaleza entre sus miembros”.

La exploración sobre el sentido de asociación de los migrantes revela la visión que congrega la participación de los colectivos, en torno al fortalecimiento de la identidad colectiva, a través del reconocimiento en el origen como una entidad solidaria, benefactora y con poder de influencia.

b) **La representación del gobierno federal** en la implementación del Programa 3x1 para migrantes se ejerce a través de la Delegación de la SEDESOL en Jalisco. En el capítulo anterior se explicó que el reglamento de la institución estipula que la designación del titular corresponde al Secretario del ramo, sin especificar ningún tipo de requisito curricular para la asignación, por lo que se asume que los criterios son definidos por el titular en turno, no sorprende que el tema se resuelva por reparto de cuotas políticas del partido en el poder.

La Delegada de SEDESOL en Jalisco ocupa el cargo desde 2013, milita en el PRI, fue colaboradora cercana del actual gobernador en su paso por la alcaldía de Guadalajara, por ello se considera que la asignación no responde a una estrategia política del ejecutivo federal, sino que está asociada a una concesión con el gobernador del estado¹⁸³.

La Delegada comenzó su carrera política en el año 2000 colaborando en la promoción de un candidato del PRI a la gubernatura. Después de este proceso electoral sigue

¹⁸³ Este estilo de desconcentración política ha sido habitual en el PRI, no responde a una descentralización en forma porque se mantiene una jerarquía vertical entre los gobernadores sujetos a las disposiciones presidenciales, pero gozan de ciertas concesiones de autonomía relativa, mientras se resuelva la gestión sin demasiados problemas o contratiempos que ameriten la intervención del ejecutivo federal.

asociada a otras contiendas del partido. En 2005 desempeñó como regidora en el municipio de Zapopan, en suplencia de una baja, y posteriormente en un cargo menor como enlace en la Comisión de Hacienda del ayuntamiento de Guadalajara. Entre 2007 y 2010 fue diputada local en el estado de Jalisco, presidió la comisión de equidad y consiguió la aprobación de la Ley de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia¹⁸⁴. Entre 2010 y 2012 fue regidora en el ayuntamiento de Guadalajara. A partir de 2013 dirige la Delegación de SEDESOL en Jalisco.

El liderazgo de la titular de la dependencia federal radica en sus alianzas en el interior del partido ha escalado puestos en los últimos quince años apoyando a tres líderes distintos, inició como azafata repartiendo publicidad en la vía pública y su ascenso hasta obtener distintos encargos políticos se relaciona con la retribución, por el apoyo en campañas, a los líderes que le han acogido entre sus filas. La Delegada no cuenta con un grupo de seguidores propio identificable, su trayectoria depende del respaldo de los líderes del partido y en los últimos dos años los medios de comunicación especulan sobre la ruptura con su anterior protector.

La Delegada no desperdicia la oportunidad para utilizar la posición institucional como escaparate de proyección política entre los interlocutores gubernamentales, colectivos sociales y beneficiarios de los programas¹⁸⁵ que gestiona la SEDESOL. La imagen de la dependencia en las redes sociales mantiene un tono de campaña política permanente, aunque sus actos tienen poca repercusión y cobertura mediática en los medios masivos de mayor circulación en la entidad¹⁸⁶.

Ante una posible disminución del apoyo en su grupo político anterior, la dirección de la Delegación de SEDESOL es un escaparate conveniente para su liderazgo, en esta

¹⁸⁴ La aprobación de la ley tenía un trabajo previo de 7 años de cabildeo por el Instituto Jalisciense de las Mujeres, además de que se publicó unos meses después de la expedición de la ley federal. Es decir que la conquista más renombrada de su periodo como legisladora fue resultado de una coyuntura política, que le debe poco a su gestión personal.

¹⁸⁵ Su gestión es una campaña política permanente, su gestión se enfoca a realizar reuniones y giras constantes por los municipios de la entidad entregando apoyos, inaugurando obras o poniendo atención a los beneficiarios de los programas. La imagen institucional de la Sedesol Jalisco en las redes sociales ha sido sustituida por una estrategia de promoción personal de la Delegada.

¹⁸⁶ Entre mayo y julio de 2014 se le criticó duramente en diversos medios locales por los excesos en su cuidado personal al presentarse con vestimenta de grandes marcas y joyas excesivas en las zonas más marginadas, para promover los programas que están destinados a la población más pobre del país. También se especulaba que mantenía en la nómina de la dependencia a su estilista y maquillador, incluso se publicó que viajaba acompañada del maquillista a las reuniones nacionales, presumiblemente con gastos pagados con recursos públicos. A partir de ese escándalo se le apoda “lady Sedesol” y su presencia en medios impresos descendió notablemente.

institución se controlan recursos para distribuir a los municipios de la entidad y a amplios sectores de la población, no obstante la Ley de Desarrollo Social prohíbe expresamente el uso político de los programas de combate a la pobreza, la tribuna posibilita beneficiarse de los juegos de poder al controlar la relación con un gran número de alcaldes que también son líderes locales, en distintos niveles.

A través de la financiación que distribuye la dependencia la titular controla en cierta medida la relación con el entorno político municipal, las entrevistas a los interlocutores, alcaldes y federaciones de migrantes, dan cuenta de un uso clientelar de los recursos, con criterios no siempre explícitos para la aprobación de mayor número de proyectos para determinados actores, mientras otros se mantienen al margen y no acceden siquiera a la interlocución con la autoridad. Un número nada despreciable de interlocutores, entre ellos funcionarios de la propia dependencia, denunciaban tímidamente un funcionamiento opaco y corrupto por el cobro de comisiones en las obras aprobadas, los rumores no han llegado a ser escándalo público, ni existen demandas documentadas ante el poder judicial.

En este escenario, de rutinas informales imprecisas y desconectadas de los procesos normativos, no es sencillo determinar la visión de la líder, que en términos formales está relacionada con la promoción de la inversión en el desarrollo local, pero en términos informales también implica allegarse de aliados para afianzar una posición favorable dentro del partido. Tampoco se puede determinar con veracidad la magnitud de la red de apoyo y seguidores que le respaldan. La visión que afianza este liderazgo y su red de seguidores están vinculadas por la coyuntura de interdependencias en torno al ámbito de competencias de la líder dentro de la institución, su dominio se apoya en los incentivos materiales que ofrece en un contexto desigual y subyugado de los interlocutores, especialmente los alcaldes que dependen en gran medida de los recursos federales que administra SEDESOL para mantener sus propios liderazgos. También aprovecha la entrega directa de los programas asistenciales a la población más vulnerable como escenario de proyección personal, un escaparate utilizado con frecuencia para promover la imagen política y orientar el voto de los beneficiarios de programas sociales¹⁸⁷.

¹⁸⁷La literatura académica sobre clientelismo político en México confirma que la utilización de programas sociales con fines electorales tiene una larga tradición (Hevia de la Jara, 2010). La sociedad civil también denuncia constantemente como un problema para la transparencia y la democracia en México la

c) La representación del liderazgo del **gobierno estatal** en el campo del Programa 3x1 para migrantes está diversificada, la Secretaría de Desarrollo e Integración Social administra operativamente el programa y el Instituto Jalisciense para los Migrantes, creado en enero de 2016, pretende canalizar el diálogo con los clubes y federaciones. Por otro lado, el canal de interlocución del gobernador con los presidentes municipales en la gestión del programa está a su vez dividido entre distintos secretarios del gobierno en la entidad, que atienden cada uno a un grupo de alcaldes, según la división geográfica. Todos los actores entrevistados perciben al gobernador como una figura lejana e inaccesible.

La pulverización de los canales de representación del liderazgo estatal en el contexto de implementación de esta política pública de diseño federal, repercute en la percepción de los actores en la implementación. Los directivos del área donde se emplaza el programa no se involucran en la conducción del diálogo con los interlocutores, ni tienen herramientas para resolver necesidades de los alcaldes o de las federaciones, como antaño ocurría cuando la relación con la diáspora fue una prioridad para el gobierno estatal¹⁸⁸ y existía un fuerte vínculo de los directivos con las federaciones y alcaldes en dicha dependencia.

Los líderes de las federaciones de migrantes encuentran tortuosa la relación con las autoridades estatales. En los primeros tres años de gobierno no encontraron canales eficaces de comunicación, a partir de 2016 han notado el cambio de dirección del gobierno de la entidad, con una propuesta de diálogo y reconocimiento a la diáspora, que se exhibe con la creación del Instituto Jalisciense de los Migrantes y la instalación de Centros Jalisco en cuatro ciudades de Estados Unidos, para canalizar proyectos y programas a los emigrantes vinculados con la entidad.

El cambio de dirección en las prioridades del gobierno del estado hacia un estrechamiento en relación con los clubes y federaciones jalisciense puede repercutir en

dependencia de los pobres hacia los recursos públicos y una débil cultura democrática que promueve una visión utilitaria de su voto, cfr. www.fundar.org.mx

¹⁸⁸ El titular de la Dirección General de Desarrollo Social proviene del gremio de transportistas, antes del encargo en la administración estatal representó al Frente Unido de Subrogatarios y Concesionarios del Estado de Jalisco, una organización de propietarios de medios de transporte que ofrecen servicio público concesionado. La experiencia previa del responsable tiene poca relación con las tareas que desempeña en la actualidad.

las rutinas procedimentales de implementación del 3x1 para migrantes en un futuro cercano, sin embargo cuando se realizó el estudio de campo aún no se evidenciaba en hechos concretos y persistía un repliegue de la injerencia estatal en torno a la conducción del programa por el gobierno federal. Una línea de investigación futura se perfila en la intención del gobierno de Jalisco por retomar el vínculo con la diáspora, es factible que el nuevo rumbo incida en las dinámicas de implementación del 3x1 para migrantes¹⁸⁹.

d) El liderazgo del ámbito municipal está focalizado en la presente investigación en los alcaldes municipales. Nos referimos al liderazgo de los alcaldes municipales del universo seleccionado para nuestro caso de estudio, entre aquellos que participan en el Programa 3x1 para migrantes. Advertimos que la metodología utilizada no pretendió ahondar en la determinación de los liderazgos existentes en los municipios, que no siempre recaen en la autoridad formal, especialmente en demarcaciones con una riqueza cultural y diversidad de formas de organización como la vigente en la entidad de Jalisco, que cuenta por ejemplo, con municipios de tradición indígena que mantienen estructuras de jerarquía y mando en paralelo a las autoridades electas en el sistema formal.

La red de apoyo en la que se sustenta el liderazgo de los diez alcaldes de nuestro estudio no se remite invariablemente al partido político local. Sorprende que cinco de estos personajes se desvinculen tajantemente de la identificación de sí mismos como personajes de la política. Utilizan diversos argumentos para diferenciarse de los políticos, argumentan que la militancia en un partido político no ha sido una prioridad en su vida, asumen que su liderazgo proviene de otros ámbitos profesionales: profesor, comerciante exitoso y tres de ellos destacan sus cualidades como gestores en puestos públicos anteriores, con lo que identificamos cierta reivindicación discursiva de las capacidades técnicas y administrativas, antes que la ideología partidista.

Entre los alcaldes “no políticos” destacan especialmente tres casos que ni siquiera militaban en ningún partido antes de contender por la alcaldía, dos de ellos incluso siendo alcaldes tampoco militan en el partido que los ha propuesto y con el cual

¹⁸⁹ El primer cambio evidente ha sido la sustitución del responsable de la conducción del programa, a partir de octubre se advierte en la página web de la dependencia un nuevo Director de Desarrollo y Fortalecimiento Social. El nuevo titular proviene de la administración de la Secretaría de movilidad y antes de dicho encargo trabajó en la dirección de obras públicas en el Ayuntamiento de Guadalajara, cuando el actual gobernador era el alcalde de la ciudad.

consiguieron el cargo de representación popular. Estos cinco alcaldes asumen que los cimientos de su legitimidad representativa radican en la asociación con su origen ciudadano y la desvinculación de las organizaciones partidistas.

La desafección de la identificación con una ideología política tiene consecuencias en la consolidación de una visión del liderazgo a mediano y largo plazo, los alcaldes que no se consideran políticos asumen que estarán frente al cargo por una corta temporada, consideran que dirigir el ayuntamiento será un encargo efímero, y sus compromisos con sus redes de apoyo se limitan a una actuación eficaz y transparente de las labores encomendadas; es difícil identificar una visión concreta más allá de responder a la confianza de los ciudadanos que les han votado demostrando buenas prácticas administrativas.

De los cinco alcaldes que si se identificaron como líderes políticos, tres de ellos reconocen que su candidatura ha sido producto de acuerdos internos en un proceso más tradicional de construcción de alianzas en el interior del partido, para conseguir apoyos entre los distintos grupos y contender por la alcaldía con el soporte de la estructura del colectivo. Otro considera que su candidatura fue un golpe de suerte, asociado a la perpetuidad del líder anterior, quien fuera antes su jefe, ahora no se considera liderado por el anterior, pero reconoce que “le debe” la designación.

Sólo un caso de estos alcaldes, que reconocen la identidad política de su liderazgo, emana de una confrontación contra las estructuras tradicionales del partido en el municipio. Se trata de la única mujer de la muestra, quien asocia su éxito en la confrontación por el respaldo obtenido en grupos sociales fuera del partido, por su participación previa en la gestión administrativa como síndico en el ayuntamiento y la experiencia en defensa legal en el ámbito privado. A partir de ambas circunstancias profesionales construyó sus propias alianzas, recurriendo principalmente a sectores ajenos al partido. Su candidatura fue posible por una coyuntura en la que intervino la mediación del comité central, que realizó una encuesta entre la ciudadanía para determinar si daría cabida a la líder de reciente irrupción y a partir de los resultados favorables, conseguidos con el apoyo de distintos sectores ciudadanos, se decidió en el comité central permitir la candidatura emergente. La designación no bastó para remediar la indisposición del comité local, pero la lideresa fundamenta la legitimidad de su liderazgo en la mayoría de votos obtenidos en la contienda electoral y en la jerarquía central del partido que la respalda.

Tabla 14. Percepción de los Alcaldes sobre su propio liderazgo

Municipio	Percepción de su liderazgo	Partido	Militancia
CABO CORRIENTES	Milita pero se considera más funcionario que político	PRI	Desde 2007
CAÑADAS DE OBREGON	No se considera político (es profesor)	PRI	Se afilió para poder ser candidato
CUAUTLA	No se considera político (funcionario y consultor)	PAN	Desde los 18 años
JUANACATLÁN	No se considera político (comerciante). No milita	MC	No milita
MAGDALENA	Militante se enfrenta a las estructuras añejas del partido	PRI	Desde muy joven
QUITUPAN	Si milita. Director obras públicas anterior gobierno con miras a la elección	PRI	Desde muy joven
SAN MARCOS	Líder político y militante de larga trayectoria (municipal, estatal y federal)	PRI	Desde los 16 años
TAMAZULA DE GORDIANO	Líder político de larga trayectoria entre el municipio y la diputación	PRI/PVEM	Desde 1990 al terminar la escuela
TEOCUITATLÁN DE CORONA	Líder joven, sin militancia, experiencia previa en Ayuntamiento como tesorero	PAN	No milita
YAHUALICA	Político de abolengo, padre y hermano presidentes antes que él. Milita desde los 16 años	PRI/PVEM	Desde los 16 años

Fuente: Elaboración propia con resultado de entrevistas

Sintetizando lo expuesto sobre las características del liderazgo de los alcaldes podemos presumir que la visión que sostiene el vínculo de los líderes locales con sus grupos de apoyo está asociada, en la mitad de los casos, con ideales de partido y formas tradicionales de representación política en la búsqueda del bien común. Sin embargo, la otra mitad construyen una visión antagónica a las formas tradicionales de resolver las necesidades, negando los vínculos partidistas y reivindicando una nueva gestión gerencial y “ciudadana” como oposición a las formas de representación política habituales.

La disconformidad hacia las deficiencias de la participación, la corrupción y los cacicazgos generan un descrédito a los partidos y las formas tradicionales de representación, en una rebelión hacia “lo político”. Sin embargo, pese al descrédito de la fórmula política tradicional, tampoco irrumpen nuevos géneros de representación, ninguno de los alcaldes contendió en las elecciones a título personal, aunque la ley electoral permite la fórmula de candidaturas independientes. Todos concurrieron a las elecciones a través de un partido político, aunque la mitad asume la legitimidad de su liderazgo en una oratoria de repulsa y protesta hacia el partido que les llevó a conseguir el cargo.

El liderazgo de los alcaldes en nuestra investigación es muy diverso, pero todos los actores comparten algunas coincidencias en la participación en el programa 3x1 para migrantes. La principal motivación para acceder al programa radica en el acceso a recursos adicionales de financiación federal y estatal que pueden ser invertidos en obras

de infraestructura, una urgencia percibida por todos en función de las necesidades apremiantes en la provisión de servicios básicos como electrificación, redes de agua potable y drenaje o pavimentación de calles de tierra; además de la percepción generalizada de una gestión municipal eficaz implica conseguir más recursos y concluir más acciones visibles y palpables para el desarrollo de los pueblos.

La segunda motivación, que no es efectiva en todos los casos, pero incumbe a siete de los diez municipios, se relaciona con mantener el vínculo con los emigrantes que radican en Estados Unidos y la posibilidad de convencerlos para participar en el programa, por lo menos avalando la solicitud. Los alcaldes reconocen que es importante mantenerlos como aliados ya sea por su influencia política en la localidad, o por su influencia económica, que resuelve también los problemas de financiación en acciones puntuales. En tres de estos casos los alcaldes reconocen que la injerencia de los clubes de migrantes en la vida política local es muy importante: En Cuautla y Yahualica la campaña política se concibe en una dimensión binacional y en Juanacatlán el alcalde reconoce que la candidatura no hubiese sido posible sin el beneplácito de los migrantes.

Después de esta revisión sobre los líderes, la visión y el liderazgo en los cuatro colectivos podemos valorar que la participación en el programa tiene una significación distinta para cada grupo, para el gobierno del estado es intrascendental, una actividad periférica; para los ayuntamientos es una fuente de ingreso; para la delegación es una herramienta en la que radica gran parte de su poder de influencia, en torno a la cual construye y consolida su liderazgo la actual directora; y para las federaciones que representan a los colectivos migrantes significa un recurso fundamental para la consolidación del liderazgo. El éxito del liderazgo del representante de los migrantes, y del colectivo general, está directamente relacionado con la habilidad y la posibilidad del líder para conseguir que las aspiraciones de los distintos clubes sean consideradas en la agenda pública, a través del esquema que posibilita el programa. Esto es una clave para la vigencia del interés de los migrantes por seguir interviniendo en esta política, a pesar de que el esquema de operación no resulta, en términos objetivos, del todo favorable para su colaboración. Analizamos enseguida la interacción de estos líderes en el contexto de implementación del programa.

8.1.2 El tipo de liderazgo según su protagonismo político y simbólico.

La literatura sobre el liderazgo político revela una tendencia recurrente a distinguir entre distintos tipos de liderazgos. A partir de la tipología de Burns entre líderes transformadores y transaccionales, se establece una especie de binomio entre el liderazgo político y el liderazgo de gestión, identificando a los primeros con una vocación innovadora y los segundos abocados a la dirección y la continuidad de los sistemas de relaciones preexistentes¹⁹⁰. Algunos autores explican esta diferencia reconociendo a los primeros como el auténtico liderazgo político y a los segundos como liderazgos de gestión, que si bien están expuestos a dinámicas políticas, no siempre ameritan la calificación de líderes políticos.

Los linderos que separan los tipos de liderazgo se enfrentan a problemas teóricos y metodológicos que no están del todo resueltos en los estudios previos sobre el liderazgo. Por ejemplo, el liderazgo transformador también puede recurrir a dinámicas transaccionales para consolidar el apoyo de sus seguidores, o dependiendo del contexto y del sistema político administrativo pueden encontrarse liderazgos transformadores que subsisten a través de prácticas asociadas al clientelismo, la demagogia y el populismo (Vargas, 2009).

Esta reflexión tiene como objetivo llamar la atención sobre la propensión a clasificar los tipos de liderazgos en categorías herméticas, que si bien son útiles en términos metodológicos para establecer modelos y sistemas comparativos, no dejan de ser cortes arbitrarios que disgregan un proceso dinámico y cambiante de relaciones entre líderes y seguidores. Los líderes responden de distintas maneras a variaciones en función de objetivos o metas concretas y recurren a estrategias diversas (de persuasión, motivación o recompensa) según las herramientas disponibles y las circunstancias del caso, por ello consideramos que encasillar diversos procesos en una clasificación dicotómica es muy restrictivo.

Por lo anterior considero más provechoso en términos analíticos considerar una clasificación de los tipos de liderazgo que contemple variables más contextuales, y no sólo la disposición del líder. Como la tipología propuesta por Blondel en 1987, que caracteriza los tipos de liderazgo según la intensidad del cambio propuesto y el alcance












¹⁹⁰ Cfr Saul Vargas (2009) sintetiza las posiciones binomio entre el liderazgo transformacional y el transaccional o de gestión, cita a King 1994, Mink 1992, Davidhizer y Shearer 1997, Schuster 1994, Ackoff 1999.

de su impacto en el sistema político. Esta definición invita a considerar el liderazgo como un proceso, sometido a influencias personales e institucionales. Suscita la identificación de las fuentes de poder e influencia de los líderes en función de las relaciones con los seguidores y redes de apoyo, así como las limitaciones que impone el contexto socio político e institucional en el que se desenvuelven.

Además, suponiendo que el liderazgo se despliega de formas distintas según las condiciones a las que se enfrenta, el mismo líder puede percibirse como un transformador en cuestiones que estima trascendentales para conseguir sus objetivos y conquistar la visión colectiva, y por otro lado, comportarse de forma opuesta ante sus competidores en asuntos que no generan beneficios o apoyo entre sus allegados.

Con las advertencias previas sobre la naturaleza variable de los liderazgos, cuya identificación depende del contexto en el cual se desenvuelven, ensayamos en la tipología de Blondel una clasificación de los cuatro tipos de actores que participan en el Programa 3x1 para migrantes. Según las rutinas de actuación desveladas en la investigación empírica, identificamos el alcance del liderazgo que despliegan los representantes de cada grupo y ponderamos el impacto que tiene su actuación en el sistema político que comprende el *campo* de implementación de la política pública analizada. La propuesta se presenta en la siguiente tabla 15 y se explica enseguida:

Tabla 15. Tipología de liderazgos políticos en la implementación del 3x1 para migrantes

Alcance del impacto	Intensidad del cambio			
	Mantenimiento	Cambio moderado	Cambio amplio	
Gran panorámica (todo el sistema)	Salvadores	Paternalistas/ populistas	Transformadores ideológicos	 Líderes migrantes  Alcaldes municipales  Directivo en gobierno estatal  Directivo en la Delegación
Panorámica moderada (algún aspecto del sistema político)	Confortadores 	Redefinidores 	Reformistas  	
Panorámica especializada (alguna política sectorial)	Gestores  	Reajustadores 	Innovadores	

Fuente: Elaboración propia. Basada en la tipología de Jean Blondel 1987, traducida por Robles (2009)

1.- El liderazgo de los colectivos migrantes lo identificamos en la línea de alcance con un impacto moderado, valoramos que rebasan el ámbito especializado de la política pública toda vez que los motivos de su actuación trascienden la ejecución de las obras y proyectos en sus comunidades de origen. La visión de los colectivos migrantes, además de incidir en el desarrollo local de sus comunidades, conlleva la consolidación como un

gremio representativo de opinión, con intereses en la política local y nacional de México y con demandas relacionadas a su condición de agentes transnacionales.

Esta doble condición de interlocución nos invita a clasificar el liderazgo de los migrantes fluctuando entre una propuesta de cambio moderado, remitiendo su actuación en el programa a la resolución de problemas concretos, que consiguen mejorar algunas condiciones socio-económicas en los pueblos de origen. Pero también con potencial para conseguir un cambio más amplio en el sistema político, toda vez que incide en una redefinición de las relaciones del gobierno con los ciudadanos organizados. La participación de los colectivos migrantes en la política pública consolida pautas de interacción que, por limitadas que sean, abren espacios para la negociación de intereses. El espíritu normativo de la política reconoce en este tipo de liderazgo determinada trascendencia para aspirar a una modificación en las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos con interés en colaborar en la solución de los problemas públicos.

2.- El liderazgo de los alcaldes municipales juega un papel moderado en el contexto del programa, si bien son los actores que más provecho obtienen del esquema operativo para conseguir obras y acciones para sus municipios, con resultados convenientes y redituables para su agenda política, sorprende que el papel de su liderazgo en el programa se restringe en gran medida al rol de gestores, con propensión a mantener el sistema. Los alcaldes no se implican en cambiar las reglas del juego, por el contrario, las atienden lo mejor posible sin muchos cuestionamientos.

El margen de actuación que se advierte dentro del programa les permitiría aspirar a un cambio moderado en la estructura de las relaciones intergubernamentales, según la reglamentación del programa tienen las acreditaciones para negociar en un formato menos vertical con los interlocutores federales y estatales, sin embargo, en todos los casos analizados observamos que los alcaldes mantienen posiciones subordinadas ante los otros interlocutores gubernamentales. La posición de subordinación de los alcaldes se explica en gran medida por la enorme dependencia de recursos de este tipo de municipios, rurales o semiurbanos, que cuentan con presupuestos exiguos y enfrentan carencias significativas en infraestructura social, económica y productiva.

Esta posición mantenida por los alcaldes no genera perspectivas de gran impacto en el sistema político, aunque existe la posibilidad normativa para incidir en ello. Los cambios más contundentes que pueden conseguir los presidentes municipales, en función de su liderazgo local, conciernen a la forma de gestionar las relaciones de poder

en el interior del municipio y estas se reflejan escasamente en el campo de implementación de esta política.

3.- El liderazgo de los directivos en la dependencia estatal se mantiene en un bajo perfil, está enfocado a colaborar con la dirección del gobierno federal en el programa, manteniendo ciertas líneas de priorización como requisito de participación, que se advierten en sintonía con los intereses de la Delegación. Esta actitud pasiva contrasta con otros ejemplos documentados de implementación del 3x1, en los que el gobierno estatal ejerce un contrapeso para el gobierno federal, suma alianzas con determinados gobiernos municipales, o ejerce otro tipo de dinámicas de movilización de influencia y poder alrededor de la implementación del programa.

Es posible que la disposición de mantenimiento a través de una gestión pasiva y secundaria que despliega el actual gobierno estatal en Jalisco, se deba a la coincidencia del partido político en el poder federal y estatal, además de la proximidad entre el gobierno estatal y la representación de la SEDESOL, toda vez que a la Delegada y al gobernador han coincidido en espacios de gestión anteriores en el ayuntamiento de Guadalajara, y se les identifica en el mismo equipo político local.

4.- En contraste con la pasividad del liderazgo estatal, el papel de la Delegación rebasa la gestión de la política sectorial. La líder en la Delegación no se limita la labor de gestor que corresponde según su posición de representante del poder ejecutivo federal en la entidad. La Delegada explota su posición en la institución para allegarse de aliados con fines de proyección política, disponiendo de las facultades de la institución que preside para orientar los recursos del programa, lo canaliza como segmento de un sistema de incentivos materiales.

La posición de este liderazgo se esmera en mantener el sistema tradicional de decisión centralizada con estricto control en las concesiones a los otros interlocutores, aunque el diseño del Programa conlleva elementos de apertura a través de mecanismos formales, reglamentados y vigilados para la incorporación de intereses de otros sectores gubernamentales y de colectivos de la sociedad civil, según nuestras observaciones, estos elementos son insuficientes. La Delegación custodia el control del programa a través de pactos con el gobierno estatal para la distribución de ámbitos de actuación, limita la representación de las federaciones de migrantes en el comité de decisiones y

dirige los “apoyos”¹⁹¹ a los alcaldes afines o leales, restringiendo el acceso al diálogo y a los espacios de decisión a los interlocutores que no convergen con las prioridades, formales e informales que interesan a la líder de la dependencia.

Si bien existe la concurrencia y participación de actores externos en los ámbitos de decisión reglamentarios, las rutinas informales del programa desvelan que los recursos se distribuyen con cierta dirección que favorece a los interlocutores más allegados a la líder de la Delegación. Se deduce que son recompensas a lealtades y concesiones para determinados grupos en función de acuerdos.

Derivado del análisis de las posiciones de los distintos liderazgos que concurren en el programa nos interesa destacar que las disposiciones institucionales conceden distintos márgenes de intervención para los actores, sin embargo estos espacios no son aprovechados de la misma forma por los distintos líderes políticos. Los alcaldes se acoplan a las reglas del juego informales sin grandes cuestionamientos y el gobierno del estado se repliega y facilita el control del Programa por la Delegación, que utiliza todos sus espacios formales y algunos otros informales para afianzar sus objetivos. Los colectivos migrantes no se repliegan con la misma facilidad, reclaman espacios a través de medios de comunicación y redes sociales, e incluso recurren a la intermediación de la oficina central de la SEDESOL¹⁹².

El juego de negociaciones ocurre en dos momentos clave, el primero en la gestión de las propuestas entre los alcaldes y los clubes, y el segundo en el ámbito de las decisiones de la implementación del programa, entre la Delegación y las federaciones de migrantes. Ambos espacios coinciden en la concurrencia de negociaciones público-privadas, con esto podemos adelantar que en entornos institucionales la dinámica de colaboración se ajusta con menos resistencia a un esquema de jerarquía vertical. Existen concesiones y negociaciones, en función de la fortaleza de los propios actores y debido a que las normas institucionales van concediendo espacios de interlocución con determinado peso a los gobiernos locales, pero aún domina el esquema histórico de relaciones interinstitucionales de corte vertical y centralizado. En cambio, la incursión de agentes

¹⁹¹ En el discurso institucional, que reproduce la líder de la Delegación y la mayoría de los alcaldes, se les denomina *apoyos* a las obras y proyectos aprobados en el marco del Programa, destaca que no se refieren a la aprobación de obras con un discurso de derechos a los que se accede a través de procesos regulados, sino como resultado de protección o favor.

¹⁹² La ex presidenta de la Federación del Sur de California, contó en entrevista que han realizado obras con recurso de Sedesol, que no se gestiona en la Delegación de Jalisco, sino directamente de la oficina central.

externos al gobierno en la toma de decisiones para resolver asuntos públicos si llega a trastocar de manera más evidente los esquemas tradicionales de negociación. Enseguida ahondamos en el papel de los liderazgos en esta nueva modalidad de codecisiones.

8.2 Significación de los liderazgos en el campo de implementación de la política

8.2.1 El contexto institucional: campo para despliegue del liderazgo político

Theodor Lowi en 1972 señaló que “las políticas públicas crean su propio juego político”. Una política pública, en tanto involucra a determinados actores para resolver un problema, contribuye a la creación de una visión colectiva, en un contexto delimitado para los participantes de la política (Natera, 2005). La política pública propone un marco normativo para la interacción de dichos actores en función de la consecución de las metas, con rutinas de actuación formales, de las que se derivan otras rutinas informales por el desarrollo de luchas de poder entre los actores y los reajustes en la visión de la política según las interpretaciones de cada grupo.

El vínculo de liderazgo que une a los actores que intervienen en la política pública en torno a un propósito, adquiere otra dimensión explicativa al considerar las condiciones del entorno en el que ocurren las interacciones, el contexto institucional facilita o impide la labor del líder y afecta las dinámicas en el interior los grupos. La dimensión institucional, el contexto cultural, económico y político que conforma la estructura social determinan la composición y actividad del liderazgo. Esto es lo que asume el enfoque integrador del liderazgo, con el que proponemos interpretar y comprender la relevancia del liderazgo en las dinámicas y rutinas de los actores intervinientes en el Programa 3x1 para migrantes.

La consideración de la dimensión institucional en la perspectiva del liderazgo, sugiere un enfoque equilibrado entre el sujeto y el contexto. El despliegue de los elementos simbólico/legitimadores y subjetivos de los actores en torno al liderazgo, coexiste con un marco histórico concreto, una estructura social, con rutinas y tradiciones de comportamiento (Collado et al., 2016). En el ámbito de la política pública esto conlleva reconocer que las rutinas de actuación de los líderes políticos y actores intervinientes, con todo su despliegue simbólico y legitimador, también están influidas por las formas usuales de hacer política, según una cultura específica (Négrier, 2005).

El liderazgo político debe entenderse entonces como un fenómeno asociado al contexto en el que ocurre, vinculado a las estructuras sociales en las que se encuentra inmerso y en las cuales se desenvuelve que podemos identificar como “campo” (Jiménez, 2008). El campo del liderazgo es el espacio en el que se debaten los intereses del grupo, en un contexto institucional concreto comprendido por configuraciones de relaciones entre agentes individuales y colectivos, en el cual se despliega la dinámica de luchas y alianzas, en función del capital político, económico y simbólico que exhiben los líderes en cuestión.

La definición del “campo”, retomada del constructivismo estructuralista de Bourdieu y aplicada en la comprensión del liderazgo concibe el espacio en el que se desarrolla el liderazgo a partir de una dimensión estructural del contexto político, económico y social que influye en las interacciones entre los sujetos públicos y privados que participan en la política. Una definición muy esclarecedora sobre el alcance del término es la que utilizan Francisco Collado, et al., (2016: 21):

“Los campos son escenarios o espacios externos al sujeto, objetivos, donde se producen las luchas y la competencia por la definición de las posiciones de cada participante y la obtención de un capital determinado. Las posiciones de los sujetos están definidas jerárquicamente, lo cual delimita y orienta las posibles decisiones y acciones que pueden emprender los participantes. Las posiciones jerárquicas no vienen determinadas por agentes ni organizaciones externas sino por el juego que se produce entre sus integrantes, el campo se dota de especial autonomía con respecto a otros”.

Bourdieu concibió el campo político como un campo de lucha y poder (Bourdieu, 2000), en el que la lucha tiene por objetivo cambiar las relaciones de fuerza que dan estructura a ese campo. Los actores defienden sus posiciones adquiridas en luchas anteriores, en otros campos (Bourdieu, 1976). También la posición relativa de los campos en la jerarquía social es objeto de luchas con el objetivo de reconocimiento, como parte importante del poder simbólico, porque el reconocimiento permite imponer los propios criterios de valores frente a otros y de establecer reglas del juego obligatorios para todos. El resultado de esas luchas depende de la fuerza que logran movilizar los actores y los organismos fuera del campo (Meichsner, 2007).

La influencia del concepto de campo político de Bourdieu en la interpretación del liderazgo coadyuva a esclarecer las dimensiones del contexto y el proceso por el que ocurren los liderazgos, que en nuestro caso se vinculan en la implementación del Programa 3x1 para migrantes. El campo de esta política pública se relaciona con el

espacio de interacción, que emana de un diseño institucional, en el que convergen y compiten diversas representaciones (entre líderes de ámbitos públicos y privado) de diversos contextos políticos, económicos y sociales, es decir, en el que convergen actores con distintos capitales culturales, económicos, sociales y simbólicos. Cuya interacción genera dinámicas que afectan la dirección y consecución de los objetivos.

8.2.2 Tensiones y fuerzas de la interacción de los liderazgos en el campo del programa

Utilizando el marco conceptual del campo del liderazgo para analizar las relaciones entre líderes y seguidores en torno a la implementación de la política pública, concebimos que en la dinámica del Programa concurren distintos campos: el campo político municipal, el campo de interacciones y representación de los migrantes, el campo político del PRI en Jalisco en donde coinciden la Delegada de SEDESOL y la representación del gobierno estatal. Estos actores representativos convergen con determinados roles en el Programa 3x1 para migrantes, que se constituye, a través del tiempo, por las dinámicas y lógicas del juego político en un campo concreto, que reconocemos como el campo de la política pública, observada en este caso a través del Programa.

En el campo del programa los actores se enfrentan a esta lucha por el poder simbólico, con mayor o menor notoriedad, como hemos podido vislumbrar en la descripción de cada colectivo. El éxito de cada grupo en la contienda por el poder y el reconocimiento, depende de las habilidades y estrategias del líder y de la posición del colectivo en el interior del campo, es decir, depende de la jerarquía que se produce con el juego –o la lucha- formal e informal entre los integrantes.

De las dinámicas observadas entre los actores en el campo de la política, descritas y documentadas en la sección 7.2.2 de esta tesis, podemos distinguir que el campo está dominado por la Delegación de SEDESOL, que además de contar con más atribuciones en la toma de decisiones en el ámbito de colaboración formal, despliega dinámicas informales que encauzan el programa dentro de un sistema de recompensas para lealtades y concesiones para determinados grupos en función de acuerdos, que desvela un sistema de relaciones de patrón-cliente.

En la dinámica de interlocución gubernamental la Delegada de SEDESOL mantiene un trato diversificado con los presidentes municipales, según criterios no explícitos.

Algunos alcaldes reconocieron un contacto directo y con prerrogativas a sus peticiones, otros menos allegados perciben un diálogo arbitrado por actores secundarios y con restricciones a sus solicitudes. La gestión del programa observada en la relación con los alcaldes se asemeja a un sistema de incentivos materiales, se aprueba mayor cantidad de recursos a la red de alcaldes del partido político afines, en comparación con los recursos asignados a contrincantes políticos¹⁹³.

Con estas rutinas procedimentales y atribuciones formales la Delegada mantiene un esquema de autoridad jerárquica hacia otros actores, que asumen la subordinación ya sea por fidelidades en el campo político local, como sucede con el repliegue del gobierno estatal; por desequilibrios en la relación de colaboración, manifiestos en la necesidad de financiación de los municipios; o por desigualdades estructurales de representación, evidentes en la centralización de los recursos gubernamentales (monopolio del uso legítimo de las reservas políticas como el derecho, los fondos públicos, la administración) y en oposición a los recursos limitados de los representantes de la sociedad civil, en este caso los colectivos migrantes.

La dinámica de relaciones dirigida por la Delegación hacia los gobiernos municipales, en un sistema similar al de patrón-cliente, según se ha detallado en el capítulo anterior, se sostiene por la dependencia y urgencia de recursos de los municipios. Pero esa dinámica de estímulos condicionados no funciona de la misma manera con la representación de los migrantes. En primer lugar porque las recompensas que ofrece la Delegación en términos de alianzas en el poder local no inciden en el campo político de la diáspora, por tanto no son relevantes para ellos. Lo que resulta relevante para los intereses de la diáspora es ante todo la representación simbólica de interlocución y colaboración con el gobierno local para resolver las necesidades de sus pueblos.

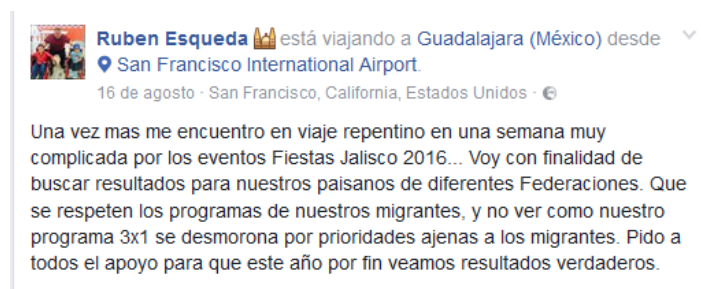
La normativa del programa acredita a los migrantes a interpretar un papel privilegiado en la definición y aprobación de las preferencias en el campo de la política pública, por lo que cuentan con determinado capital simbólico a su favor para posicionarse en la lucha dentro del campo de la implementación. La labor de conseguir con dicho capital la suficiente representación de los intereses del colectivo es el principal reto de los líderes de la diáspora y concretamente del líder de la federación que tiene acceso a la

¹⁹³ Esta afirmación no sólo se basa en las entrevistas a los alcaldes, sino también en la distribución de recursos por partido político que se ejemplifica gráficamente en la pág. 287 de esta tesis.

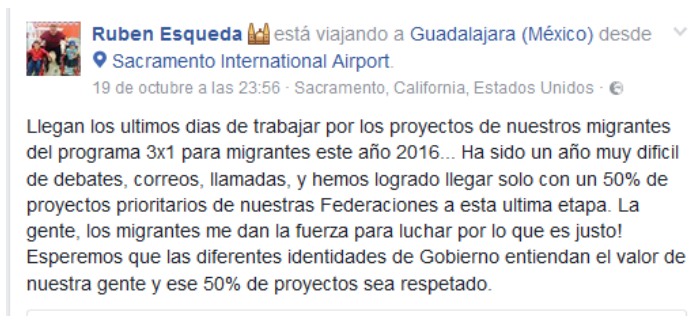
negociación para la aprobación de los proyectos, de cuyo resultado dependerá la valoración de la eficacia de su liderazgo.

La presión de los seguidores compromete a los líderes de las federaciones de migrantes a jugar un papel estelar en el campo de la política pública. Ejemplificamos con el proceso observado en el seguimiento de nuestro caso. El presidente de la Federación del Norte de California fue el único migrante acreditado para participar en 2016 en el COVAM; este líder narró en sus redes sociales el proceso de negociación para determinar la prioridad de las obras y proyectos del 3x1 para migrantes en el cual participaba. El presidente de la federación caracterizó una dura batalla, generalmente con un tono desafiante o desconfiado ante las autoridades, ejemplificamos con dos momentos:

En agosto el líder da cuenta de un viaje precipitado e inoportuno hacia Guadalajara, para defender los intereses de sus representados ante el programa. Con un tono de reproche reclama que la institución que conduce el 3x1 no atiende las prioridades de los migrantes:



En el mes de octubre, una vez concluido el proceso de selección de las obras y proyectos que serían aprobadas, el presidente de la federación relataba algunos acuerdos. Su discurso no pierde el tono reivindicativo y desaprueba que sólo la mitad de los intereses de las federaciones tengan cabida en las negociaciones, exhibe desconfianza hacia las instituciones de gobierno en el seguimiento a los acuerdos. Evalúa los resultados obtenidos como poco favorables, pero de alguna manera suficientes dado que fueron resultado de arduas negociaciones.



En la conclusión del proceso de negociación podemos observar que la resolución adoptada para conciliar los intereses de los migrantes implica conceder apoyo al 50% de los proyectos que interesan a los colectivos. Esta solución no corresponde con el discurso de focalización de las prioridades en función de las zonas de atención y el tipo de proyectos, encontrado en las reglas de operación; en cambio reproduce el mismo tipo de acuerdo que mantienen la Delegación y el Gobierno estatal¹⁹⁴: los proyectos no se negocian estrictamente conforme a la atención de determinadas prioridades, sino que se pactan cuotas o porcentajes de representación para que cada líder pueda contar con un margen de espacio, con algunos recursos a su disposición, dentro del cual pudiese atender los compromisos adquiridos con sus seguidores.

Este análisis sobre los mecanismos de actuación de los líderes que participan en la implementación del programa, en términos de un campo político en el que los actores concurren representando intereses de sus seguidores, desvela que la visión que identifica al colectivo migrante subsiste aún a pesar de las desventajas en la negociación. La visión no pierde fuerza cuando no se consiguen todas las metas propuestas¹⁹⁵, siempre y cuando se demuestre que se ha luchado por el interés común y se mantenga el reconocimiento de colectivo ante las autoridades de México; aunque sea en términos de relativa subordinación, pero vigentes en el escenario de las negociaciones.

Aún en el contexto de negociación objetivamente desfavorable para los migrantes, se mantiene el simbolismo de la colaboración de la diáspora, asociada al interés en el desarrollo de los pueblos de origen. Este hallazgo contribuye a responder una de las preguntas que orientaron las hipótesis de la presente investigación, relacionada con la

¹⁹⁴ Cfr. Sección 7.3.1 en esta tesis.

¹⁹⁵ Todos los actores concurrentes saben un número indeterminado de proyectos no cuentan con el compromiso de aportar los recursos económicos que corresponde a los migrantes, aunque en la negociación el líder defiende que todos los proyectos importan por igual, mientras queden aprobadas las propuestas de los clubes que si están dispuestos a colaborar con recursos económicos, todo lo demás es ganancia simbólica y política.

subsistencia del vínculo de participación de los migrantes en esta dinámica de colaboración con el gobierno, con más de una década de operación. Cuestión especialmente inquietante debido a que los estudios del programa durante los últimos años señalaban que los migrantes no siempre consiguen colocar sus intereses de forma satisfactoria en la dinámica de negociación.

Nuestra investigación contribuye a reafirmar que, a través de la participación en el Programa los líderes de las organizaciones adquieren capital simbólico y político, con limitaciones en su influencia, pero suficiente para abonar a la permanencia del liderazgo, y por consiguiente a la permanencia de la relación en el programa a mediano y tal vez largo plazo, por la “ganancia” en la acumulación del capital social y simbólico. Esta dinámica mantiene e incluso refuerza la cohesión en el interior de las organizaciones de migrantes.

8.2.3 La confluencia de liderazgos en dinámicas de gobernanza público-privada.

Como se puede deducir de la sección previa, la concurrencia de actores diversos en la política pública genera un complejo escenario para la consecución de los objetivos, en función de los distintos intereses de los campos representados que concurren en la política. Este contexto no es desde luego un problema exclusivo del programa que analizamos, es una problemática que se relaciona con la propensión creciente de adoptar formas de gobernanza más abiertas en las democracias que se precien de ser modernas.

El escenario de nuevas formas de gobernanza, en el que las especificidades del político tradicional compiten con respecto a otros actores exige retos mayores para el liderazgo. Emmanuel Négrier (2005) explica que mientras el marco de acción pública se hace más colectivo, el espacio de juego del liderazgo político institucional se reduce. Sin embargo, identifica una paradoja toda vez que el papel del liderazgo sigue siendo imprescindible para resolver los dilemas de acción pública del conjunto de relaciones e interacciones que se incrementan en un marco político cada vez más complejo y plural. En un escenario de nueva gobernanza los retos políticos crecen conforme se incrementan los recursos, debates y alternativas decisionales.

Antonio Natera (2005) señala que en las redes de estructuras mixtas entre actores públicos y privados (*policy network*) el liderazgo es un factor clave y en ocasiones imprescindible para el desarrollo de las políticas. Constituye junto al capital social, una condición fundamental para la eficacia de las nuevas formas de gobernanza. Para

alcanzar los objetivos estratégicos de la política en este contexto se tienen que intercambiar recursos y negociar propósitos comunes. Advierte que el resultado del intercambio depende tanto de los recursos de los participantes como de las reglas del juego y el contexto del intercambio. No descarta que algún actor pueda dominar un proceso concreto del intercambio, pero insiste en que el sentido de la diversidad de actores implica reconocer la dependencia de poder entre ellos, y aceptar que esta condición conlleva a que las intenciones no siempre coincidan con los resultados.

Con la intención de identificar condiciones que contribuyan a la eficacia y la estabilidad de las políticas en contextos de interrelación entre actores públicos y privados, Natera (2005: 221-224) identifica cuatro funciones que pueden llegar a desempeñar los líderes, que utilizamos en nuestro estudio como referente:

- a) Proporcionar rumbo, impulso o dirección. Partiendo de la labor de diagnóstico y prescripción de cursos de acción y las actividades de movilización o búsqueda de apoyos para su consumación.
- b) Comunicación y persuasión política a fieles y a competidores.
- c) Canalizar, agregar o representar demandas e intereses sociales, función que deriva de la naturaleza colectiva del liderazgo y
- d) Legitimación de las nuevas formas de gobernanza y de las estructuras de autoridad.

Nuestro análisis de los distintos liderazgos permite advertir que la concurrencia de los cuatro actores en el campo de implementación no implica necesariamente la concurrencia de cuatro liderazgos en pugna. Los distintos liderazgos concurrentes en la implementación del 3x1 para migrantes enfrentan desequilibrios, unos implícitos en la constitución de cada grupo de actores y otros detonados por la disposición de un marco institucional que comporta ventajas desiguales para los grupo concurrentes.

- a) El rumbo del programa es dirigido por el gobierno federal que realiza la función de diagnóstico y lo expresa estableciendo criterios de priorización en las disposiciones formales del programa, con lo que prescribe el curso de acción de la política. También está claro en el diseño del programa que en caso de existir discrepancias entre los actores en relación a las acciones que se consideran pertinentes para resolver el problema, la voz del líder en la Delegación será la que resuelva el conflicto. Además de los atributos formales que determinan que el liderazgo en la interrelación de actores en

torno a esta política pública, la representación del gobierno federal en la entidad genera rutinas informales que incrementan sus facultades en la conducción de los intereses.

b) La comunicación y persuasión no son muy evidentes en el actor que encabeza el liderazgo. La delegada recurre a pactos con el gobierno estatal y la federación de migrantes para la distribución de ámbitos de actuación en porcentajes de representación, o cuotas de poder. Pero además controla el flujo de información y la entrada de las propuestas que se pondrán en la mesa de distribución. Gestiona el programa priorizando la adjudicación de los recursos a los alcaldes afines o leales, restringiendo el acceso al diálogo y a los espacios de decisión a los interlocutores que no convergen con las prioridades formales, e informales. De esta forma la líder que conduce la delegación aprovecha las ventajas de su posición en la toma de decisiones para consolidar un ámbito de dominio propio, que no se relaciona con el objetivo último de resolver el problema que origina la política pública, aunque formalmente todo gira en torno a ese propósito.

c) Para canalizar los intereses sociales entendemos que el liderazgo en una relación de red tendría que priorizar la construcción de una visión colectiva, para conseguir la cohesión y canalizar la colaboración hacia un rumbo común. En este caso, la Delegación en calidad de gerente del programa podría preocuparse más por fomentar una visión colectiva para la consecución del objetivo último de la política, pero no tiene atribuciones para realizar ni la labor del diagnóstico, ni la prescripción de las prioridades, que corresponden al núcleo centralizado del gobierno federal. Por tanto, la dinámica de la Delegación se remite a la gestión del programa con una lógica de maximización de los recursos y consecución de metas formales (y algunas informales con características opacas que tampoco abonan a congregar a los otros actores en un sentido de colectividad).

d) Sobre la legitimación de la autoridad podemos concluir que no han cambiado rotundamente las formas de ejercer la autoridad, en el caso mexicano tradicionalmente centralizadas por gobierno federal, que ejerce una relación de relativa jerarquía hacia los niveles de gobierno estatal y municipal, y con diversas restricciones a la participación ciudadana. En el caso observado a través de la implementación del Programa advertimos que el actor estatal tiene poca injerencia en la conducción colectiva; con su autoexclusión del protagonismo en el campo de esta política, se subordina a los designios de la Delegación federal. Los alcaldes también están sometidos a una

dinámica de maximizar recursos, y si bien participan en el diagnóstico de las necesidades y la puesta en marcha de las soluciones, la estructura formal les excluye de los ámbitos de decisión de las prioridades, su papel es más operativo que estratégico. Los migrantes por su parte, aunque cuentan con las acreditaciones para participar en el diagnóstico del problema y los espacios de decisión para determinar soluciones, en la práctica encuentran muchas limitaciones para colocar sus intereses en el centro de la negociación, se quedan en un área periférica de la propia implementación.

Podemos afirmar que en la implementación de esta colaboración entre actores públicos y privados no se construye una visión que aglutine a los participantes hacia el mismo fin. La propuesta de esta política pública propone la formalidad del intercambio social y la condición negociadora, pero su diseño limita la distribución de poder a los actores intervinientes, por tanto no consigue que fructifique una condición natural de colectividad con fines comunes. En función del cumplimiento formal de los objetivos los actores intervinientes, que reconocen las limitaciones del espacio, hacen concesiones de carácter instrumental, suficientes para resolver algunos problemas dentro de su campo de liderazgo, con lo que persiste la sensación de ganar-ganar, que consigue la continuidad del programa.

8.3 La competencia del liderazgo en la conducción del consenso

Confrontamos en nuestro caso de estudio los argumentos de Antonio Natera (2005) y Emmanuel Négrier (2005), quienes sostienen que el liderazgo es un factor clave para el desarrollo y la eficacia de las políticas, especialmente en contextos de cooperación de actores públicos y privados. Y encontramos que el contexto (reglas del juego coincidentes con la disposición y desagregación de poder entre los actores intervinientes) y las condiciones para el intercambio (recursos de los participantes, propósitos comunes) son elementales imprescindibles para que el liderazgo pueda contribuir efectivamente a la solución de problemas públicos, en estos nuevos escenarios de gobernanza. Y ese contexto y condiciones no están dados en cualquier realidad socio política, ni se consiguen por decreto en un ámbito de decisión alejado del campo de implementación.

En el análisis de la implementación del 3x1 en Jalisco ha sido patente que la conducción del programa se concentra en el liderazgo de la Delegación, pero no en la institución,

sino concretamente en la figura de la Delegada. La figura del líder es tan importante en la dirección de la política que incluso se percibe una personalización excesiva de los procedimientos, en función de las rutinas informales, que además son poco explícitas y con signos de arbitrariedad.

La personalización de la dirección de la Delegación se facilita porque no existe una estructura de equilibrios entre el sistema burocrático-administrativo y el gobierno. El organigrama oficial de la Delegación sólo consigna 13 plazas adscritas a la Ley de Servicio Profesional de Carrera¹⁹⁶, son las únicas plazas de trabajo sujetas a concurso público. Sin embargo según los cálculos del personal entrevistado son más de 100 personas las que trabajan en las oficinas, la gran mayoría son contratos temporales autorizados para la operación de cada programa, con vigencias no mayores a un año¹⁹⁷. No existe descripción de puestos y atribuciones predeterminadas para la ejecución de las funciones y los cargos son asignados a personas elegidas por los líderes de turno, sin procesos de selección abiertos o públicos.

Esta situación se repite en las estructuras de gobierno estatal y municipal. El servicio civil de carrera en el gobierno del estado de Jalisco sólo está reglamentado en el sistema de seguridad pública (policía) y entre los 126 municipios de la entidad, sólo dos:

¹⁹⁶ El organigrama público de la Delegación de SEDESOL en Jalisco declara la existencia de 13 plazas sometidas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera, de este número seis no coinciden con el personal que laboró en la administración anterior y tres están vacantes, consultamos con uno de los casos de permanencia y refirió que los demás fueron “forzados” a presentar su renuncia. La entrevistada sigue en posesión de su plaza, cuenta que le han pedido la renuncia pero se resiste porque es madre soltera. La información sobre el número de personas contratadas por honorarios temporales, personal sindicalizado y plazas de confianza que conforman la plantilla de personal de la Delegación no está disponible para el público y no fue posible obtenerla en la investigación de campo, toda vez que la respuesta a la solicitud fue la entrega del organigrama público referido. Existe mucha discreción en la información sobre la plantilla de personal.

¹⁹⁷ El número de personas laborando en la Delegación a simple vista supera los 13 puestos del organigrama oficial, los cálculos del personal entrevistado oscilaba entre 100 y 120 personas. Existe un documento público emitido por la Auditoría Superior de la Federación en 2014 que ilustra sobre cómo es el procedimiento para la asignación del personal: advierte la autorización de 56 plazas para la operación del programa Estancias Infantiles (uno de los seis programas que se gestionan en la Delegación) durante el año 2014. La asignación de personal se informa mediante un oficio de autorización de la Secretaría de Hacienda avalado por la Secretaría de la Función Pública, con vigencia de un año. Una de las recomendaciones encontradas en dicha auditoría es la elaboración, autorización, publicación y difusión de los manuales de Organización y Procedimientos de la delegación de la SEDESOL en el estado de Jalisco, toda vez que “no están actualizados conforme a las atribuciones, funciones y procedimientos de la competencia de los niveles y categorías de los servidores públicos que intervinieron en la operación, control y ejercicio de los recursos fiscalizados, ya que no contemplan áreas que están consideradas en sus correspondientes estructuras orgánicas autorizadas”. La gestión del personal es discrecional, y la información opaca.

Zapopan y Guadalajara cuentan con un sistema reglamentado en la ley municipal para la contratación del personal.

Además de la evidente inexistencia de contrapesos al poder político del líder, la falta de una estructura administrativa estable genera una constante interrupción de los procesos de planeación, negociación o seguimiento. Esta característica es percibida por los interlocutores del ámbito ciudadano, los migrantes, como una de las principales dificultades en la implementación del programa, el siguiente fragmento corresponde a la entrevista con la ex presidenta de la Federación del Sur de California, quien se lamentaba de la pérdida de tiempo y recursos de los propios colectivos para retomar las dinámicas de colaboración.

“Con cada cambio de gobierno es comenzar de cero, con los municipios cada tres años. ¡Y con la Delegación!. En este cambio de partido en la SEDESOL cambiaron a ¡todo el personal!, empezamos a enseñarle al jefe del programa cómo funcionaba el programa. Había un altero de solicitudes de proyectos productivos con firmas falsas, firmas de cónsules que no correspondían. Le enseñamos cómo integrar expedientes, qué pedir en cada expediente. ¡Y lo acaban de cambiar!”
(Entrevista Pina Hernández)

Cuando inicia cada periodo administrativo y se restaura el personal en sus puestos, inicia una curva de aprendizaje lento, pues no existe un esquema de capacitación para los funcionarios que proceden, con demasiada frecuencia, de contextos y profesiones generalmente poco vinculadas con las nuevas labores. Se aprenden las funciones del puesto sobre la marcha, a partir de replicar las prácticas anteriores, si es que quedó alguien que las conoce, o bien consultar las dudas con el personal de las oficinas centrales, hasta dominar el cargo¹⁹⁸.

Destaca que en la capacitación al jefe de programa hubiesen sido los migrantes quienes enseñan las artes del oficio al administrador. La estructura de la Delegación (con sus trece plazas) es insuficiente para garantizar la continuidad de los procesos. Tampoco la SEDESOL central se hizo cargo de esta dinámica, porque pasaron por el mismo proceso de cambio de estafetas y de personal. La institución es en la práctica un cascarón que se queda prácticamente vacío con el cambio de poderes.

¹⁹⁸ Durante la vigencia del trabajo de campo sucedió el relevo del jefe de programa. El que salió lo hizo de forma intempestiva, sin entregar siquiera el cargo al sucesor. El que llegó fue contratado por recomendación de una empleada que estaba adscrita a otro programa y a partir de esta coyuntura se incorporó al 3x1 para migrantes, a quien entrevisté y explicó que recomendó a su amigo por su formación, es ingeniero civil, y por la confianza que existe entre ellos.

Los líderes migrantes entrevistados perciben que la administración pública cambia dramáticamente su estilo de gestionar los problemas y programas con la renovación en los líderes políticos. Esto desde luego incide en la dinámica de implementación de las políticas, pese a que la estructura normativa continúa más o menos estable, cada delegado, gobernador y presidente municipal imprimen su dinámica propia de operación. Según se rescata de los testimonios de los líderes de las federaciones de migrantes con mayor experiencia en la trayectoria de implementación de nuestro caso de estudio¹⁹⁹, la dinámica de colaboración y acercamiento entre la dependencia y los representantes de los migrantes depende en gran medida de la actitud de quien dirige la Dependencia y del propio jefe del programa, se refieren con añoranza a los funcionarios anteriores, que tenían mucha disposición a colaborar con los colectivos y dirimir las diferencias encontradas entre las prácticas de simulación de los alcaldes y los intereses reales de los clubes, revisando caso por caso, según relata la lideresa de la federación:

“Con la administración anterior en la Delegación trabajamos muy de cerca, nos veníamos días enteros a revisar todos los proyectos, uno por uno, nos dimos cuenta que había presidentes que falsificaban las firmas, había otros que nada más fotocopiaban un documento y metían más proyectos, cuando el club sólo había firmado uno. Implementamos un sistema que priorizara la presentación de propuestas de clubes activos, participativos. Eso cambiaba las prioridades de los ayuntamientos, porque en el orden que priorizaran las delegaciones era como entraban al COVAM” (Entrevista Pina Hernández).

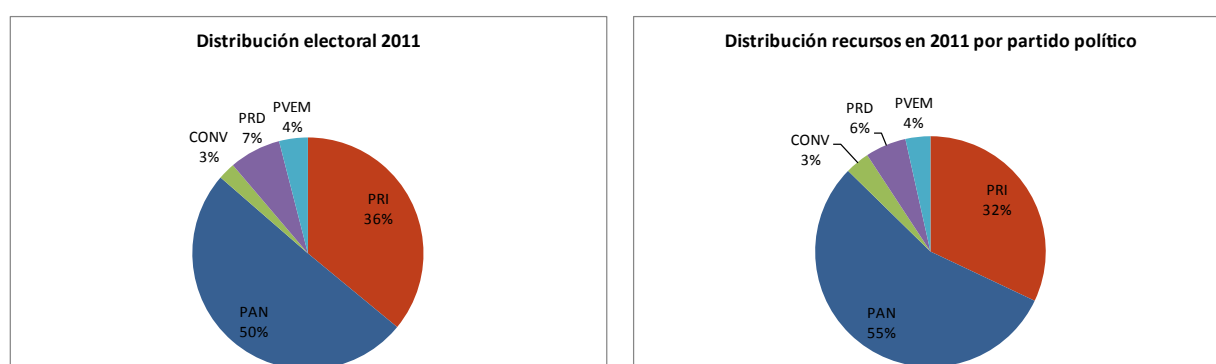
En contraste la experiencia con la administración estatal y federal actuales han sido especialmente difíciles, el gobierno del Estado no tiene intenciones de colaborar con sus estrategias, y la delegación de SEDESOL realiza prácticas que les resultan contradictorias, como aprobar en el órgano colegiado determinado número de obras y luego no entregar los recursos comprometidos con los alcaldes:

“Esa revisión de proyectos ya no se hace igual. El año pasado siguió esa dinámica pero no muy claramente. Y además, esa priorización no se respetó, o cambió, pero algunos proyectos que estaban aprobados en COVAM no recibieron recursos por una extraña razón. Y fue difícil darle seguimiento porque fue justo el año que cambiaron las autoridades municipales, cuando entraron los nuevos no estaban enterados de que había autorizaciones pendientes, y los que salieron no pudieron reclamarlas”. (Entrevista Pina Hernández).

¹⁹⁹ La líder de la Federación del Sur de California participa en el programa desde hace 13 años. El líder de la Federación del Medio Oeste entró a la federación en 2004 y participa activamente en el programa a partir de 2007, y el que menos experiencia tiene es el presidente de la Federación del Norte de California, que tiene dos años dirigiendo el colectivo.

Para corroborar con alguna referencia objetiva la distribución de los recursos según la intencionalidad dirigida por el titular de la Delegación en los dos periodos a los que hacen referencia los líderes migrantes cotejamos la distribución de recursos por partido²⁰⁰ político, tomando un año como referencia: el 2011²⁰¹ para la administración anterior (que corresponde al periodo 2007-2012) y el 2014 para la administración actual (2013-2018). Los resultados además se comparan con la distribución de municipios por partido en el gobierno vigente en el año de referencia.

Gráfico 11. Distribución electoral vs distribución de recursos del 3x1, por partido político en 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del cierre de ejercicio 2011 por municipio, proporcionada por la Delegación Jalisco de Sedesol. Y los resultados de la elección 2009 (para la gubernatura municipal 2010-2012) publicados por el Instituto Estatal y de Participación Ciudadana de Jalisco.

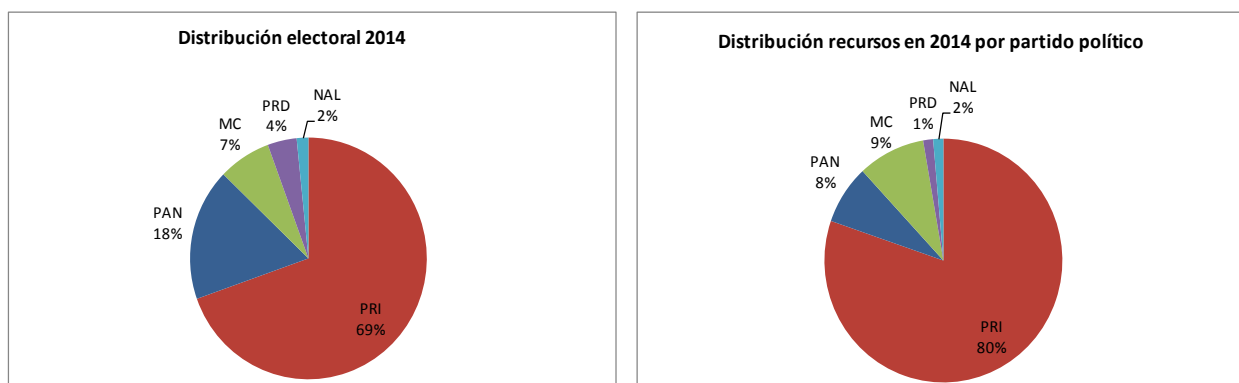
En la administración anterior, dirigida por el PAN, se otorga el 55% de los recursos del programa a los municipios gobernados por ese partido, la distribución de los recursos guarda una simetría considerable con la representación por partidos según el número de municipios que gobernaba cada uno, aunque si existe una diferencia de 5% de recursos que se canalizan a favor del PAN. Es decir que los recursos se distribuyeron entre los municipios de la entidad con una diferencia de 5% a favor del PAN y 4% menos al contrincante más cercano, el PRI. Los partidos minoritarios obtienen recursos en proporción a los municipios que gobiernan.

²⁰⁰ Para computar la distribución de recursos del Programa por partido político se utilizaron como insumo las bases de datos del cierre de ejercicio por municipio, proporcionadas por la Delegación de SEDESOL Jalisco, correspondientes a los años 2011 y 2014 y se confrontaron con las bases de datos de los resultados electorales por municipio en cada periodo considerado. Los datos sobre la distribución electoral son públicos y están disponibles en la web del Instituto Estatal y de Participación Ciudadana de Jalisco. Consultados en septiembre de 2016 en: <http://www.iepcjalisco.org.mx/resultados-electorales>

²⁰¹ Omitimos intencionalmente los años de proceso electoral municipal porque comportan una dinámica distinta con el cambio de presidentes antes de que concluya el año ya que no se distingue entre los recursos entregados al partido saliente y el entrante en cada municipio.

Al contrastar con la administración actual destaca en primer lugar el evidente cambio de adscripción de la mayoría de los municipios, el PAN perdió representación en 32% de los municipios en los que gobernó tres años antes. Y en el comparativo sobre la asignación de los recursos del programa 3x1 para migrantes, cuando la delegación de SEDESOL es presidida por una persona asociada al PRI, es que se canalizan al partido el 80% de los recursos, cuando gobiernan en el 69% de los municipios, y en contrapartida se asignan 8% de los recursos los municipios gobernados por el PAN, cuando su representación proporcional es del 18%. La diferencia es considerable, el PRI canaliza un porcentaje mucho mayor de recursos a los municipios parroquianos.

Gráfico 12. Distribución electoral vs distribución de recursos del 3x1, por partido político en 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del cierre de ejercicio 2014 por municipio, proporcionada por la Delegación Jalisco de Sedesol. Y los resultados de la elección 2012 (para la gubernatura municipal 2013-2015) publicados por el Instituto Estatal y de Participación Ciudadana de Jalisco.

Hemos dicho antes que la normatividad del programa contempla diferentes criterios de priorización y selección de proyectos, que dejan poco margen para la priorización de los actores locales, aún así, existe un intersticio que aprovechan los liderazgos locales para distribuir recursos a los aliados del partido.

La distribución de recursos públicos privilegiando a los aliados no es una novedad en las prácticas políticas de México, es una tendencia añeja que convive con estas dinámicas de la nueva gobernanza que promueven la apertura y participación de más actores en la toma de decisiones, pero que en los hechos aún no consigue cambiar la esencia histórica de las relaciones políticas y las condiciones estructurales en las que ocurren las dinámicas en torno a las políticas públicas.

Dado que nuestro estudio no tiene por objetivo desvelar la trayectoria de las prácticas políticas en función del partido político en el poder, no pretendemos asegurar que el porcentaje de distribución partidaria sea una característica permanente o distintiva del

programa. Lo que si podemos aventurar es que entre un líder y otro hay diferencias en la forma de conducir la asignación de los recursos, aunque se enfrenten a las mismas reglas del juego. Es decir, que en un campo determinado de política pública, hay, al menos, algunas diferencias atribuibles al líder que conduce el proceso; esta valoración no sólo se basa en la canalización de recursos a los partidos políticos, sino también en la percepción de los presidentes de las federaciones de migrantes sobre los liderazgos en el gobierno de Jalisco y la conducción de la Delegación.

8.4 Recapitulando las dinámicas de liderazgo en la implementación del 3x1

Hemos dado cuenta que en nuestro caso de estudio persiste una dinámica centralizada en la conducción de los asuntos públicos, hemos explorado interpretaciones en las condiciones estructurales: la centralización radica por un lado en las prácticas rutinarias de relación intergubernamental, por la simbiosis entre el sistema político y el administrativo, que no proporciona una estructura de contrapesos para circunscribir los intereses políticos. Por otro lado, en la disposición normativa de la política pública que a pesar de su aspiración a la inclusión participativa limita las dinámicas de interacción público-privadas en espacios casi irrelevantes en la toma de decisiones, y no compensa los desequilibrios en los recursos de los actores, además de que persiste la ausencia de mecanismos para la distribución efectiva de poder. Hemos dado cuenta también de los problemas de conducción del liderazgo por la ausencia de condiciones y motivaciones para la persuasión de unos y otros hacia un propósito común. Este escenario plantea un esquema complejo en el que parece tener poca relevancia la intervención de un actor individual concreto, por más líder que sea.

Sin embargo, el enfoque integrador del liderazgo nos anima a reconocer la capacidad del líder para movilizar a sus seguidores para conseguir objetivos, contando con la posibilidad de que los actores promuevan y consigan cambios en las estructuras institucionales. Los líderes políticos no son sujetos pasivos del sistema socio-político, sino que con su actuación contribuyen al mantenimiento o al cambio de las estructuras. Entonces ¿el liderazgo de los actores que participan en la implementación del programa podría influir para que el proceso de interacción funcione en un esquema de colaboración más consensuado?

Según la percepción de los migrantes la conducción de una institución es muy distinta en función del líder que la preside, por tanto es posible que aún en condiciones normativas similares, existan posibilidades de una influencia concreta según las condiciones del liderazgo. Además, considerando que con el líder en turno advienen las personas que compondrán la estructura administrativa y que contribuyen a conformar la institución, es prácticamente innegable que el ejercicio del liderazgo tiene repercusiones concretas en la conducción de las políticas públicas y en el fortalecimiento, o la reforma, de las instituciones. Y por tanto, adquiere mayor relevancia como elemento sustancial para que las instituciones transiten hacia modelos de interacción público-privados más abiertos y plurales, en donde se puedan concebir políticas públicas y tomar decisiones con un estilo más consensuado y menos impositivo.

Si se aspira a conseguir un modelo de decisión menos impositivo se debe considerar que el liderazgo tiene tanto potencial para cambiar las instituciones, como para mantenerlas inamovibles. En ello radica la importancia de los liderazgos de calidad en la consecución de los objetivos y las metas de las políticas públicas. La disciplina del análisis del liderazgo político lo ha advertido desde hace décadas, incluso antes de que la gobernanza y las redes de actores inundaran los debates sobre la forma de hacer política. El líder tiene como tarea prioritaria articular los intereses colectivos de los distintos subgrupos que componen una sociedad, pero no a través de la imposición arbitraria o autoritaria, sino a través del convencimiento y la persuasión. Un líder genuino debe mantener una relación armónica con la política de bien común. Por ello el liderazgo democrático ha de ser de calidad, con respeto a los procedimientos establecidos, lo que supone responsabilidad y eficacia en la aplicación de las políticas públicas.

El liderazgo de calidad no debe mantenerse en el limbo de la eficacia y la efectividad en la administración, debe estar posicionado y vinculado con una ética pública, actuar de manera institucionalizada contando la activa participación pública en la definición de los problemas de la comunidad política, capaz de encarar los desacuerdos entre los distintos sectores representativos de la sociedad, de manera razonable y justa, y a partir de la tolerancia, el civismo y la deliberación pretender alcanzar los fines políticos “El líder democrático ha de aventurarse en modelos democráticos más avanzados, donde la participación y el propio gobierno de los ciudadanos en condiciones de igualdad y bienestar sean permanentes y directos” (Robles, 2009b: 66).

La efectividad del liderazgo político no debe ser entendida como la coalición de fuerzas hacia los objetivos gubernamentales previstos, conseguir aliados para imponer los objetivos anticipados desde el gobierno, a costa de limitar la distribución de poder a los actores intervinientes, sin considerar medidas para atenuar las desigualdades en los recursos de los actores, todo esto conlleva a una perversión que se traduce en la instrumentalización de la participación. Lo que contradice el espíritu de apertura orientado a conceder mayor legitimidad al gobierno.

Está visto que el resultado de este modelo le resta potencialidad a la correlación de actores, el programa 3x1 para migrantes funciona para paliar las carencias en el desarrollo de los pueblos, pero no consigue una de sus ambiciones principales, incorporar los recursos de los actores privados y sumar las remesas a las tareas del desarrollo, el proyecto se estropea por el hermetismo y la falta de consenso.

Es imprescindible dejar de concebir la eficacia con el cumplimiento de los objetivos previstos por un esquema gubernamental centralizado y promover la resolución de problemas a partir de la inclusión y el equilibrio, más persuasión y consenso, menos imposición. Si es que se pretende aprovechar la potencialidad de la diversidad de actores y conseguir un modelo democrático más equitativo.

Capítulo 9. Conclusiones

Introducción

La investigación se ha enfocado en la comprensión de las dinámicas de interrelación y colaboración entre los actores del gobierno, y aquellos no gubernamentales, emplazados a participar en la toma de decisiones, así como en la financiación, dirección y verificación de las acciones de una política pública destinada al Desarrollo Social en México. El Programa elegido como caso de estudio involucra a colectivos de la diáspora mexicana, organizados en el extranjero, en una dinámica de colaboración con los tres niveles de gobierno del país, con el objetivo de impulsar y financiar el desarrollo comunitario en localidades marginadas con altos índices de pobreza.

La narrativa sobre el origen del Programa seleccionado destaca por su proximidad con una dinámica *bottom-up*, reiterativa tanto en el discurso institucional, como en una interpretación recurrente en la literatura académica, especialmente los primeros años posteriores a su creación. Su formulación como política pública está coligada con la canalización, y apropiación, por parte del gobierno, de una práctica previa de los colectivos emigrantes, que surgió de forma independiente en función de los lazos de solidaridad de la diáspora mexicana con las comunidades de origen.

El discurso asociado al surgimiento del 3x1 para migrantes es la conquista ciudadana de una vía institucional, que logra sumar el interés y los recursos del gobierno a los objetivos de las organizaciones de emigrantes (García, 2002). Debido a la implicación de los migrantes en las dinámicas sociales, económicas y políticas en ambos lados de la frontera, así por su contribución en la trayectoria de la agenda sobre migración internacional, se les concibe como “sujeto transnacional”²⁰² con un carácter específico de personalidad colectiva.

Este planteamiento de interlocución de los colectivos sociales con el gobierno, a través de un esquema institucionalizado que promueve la participación en la toma de decisiones, ha sido considerado idóneo para explorar la constitución de un estilo de

²⁰² También definidos como actores binacionales o transterritoriales, el término se refiere a que los individuos o colectivos mantienen intereses y vínculos de intervención en origen y destino, incluso modificando la percepción tradicional de ciudadanía anclada en un ámbito geográfico (Délano, 2006; Durand, 2007; J. González y G. González, 2011; Leite y Giorguli, 2009a; Márquez-Covarrubias, 2010; Márquez, 2012; Shannon, 2007).

política pública que pudiese constituir un estilo más consensuado, y menos impositivo que el tradicional en el país, en las políticas públicas.

Los hallazgos de nuestra investigación desvelan un desfase entre la intención de apertura para la incorporación de actores ajenos al gobierno en la resolución conjunta de los problemas públicos. La intención planteada en la normativa institucional del programa, a través de espacios nodales consignados para la toma de decisiones sobre la formulación, la ejecución y la evaluación de la política, se enfrenta a diversas barreras que impiden la consecución efectiva del esquema de participación y colaboración, equilibrada y efectiva, entre los actores sociales y el gobierno.

El análisis de la formulación y la implementación del programa revelan algunos indicadores promisorios sobre la disposición del gobierno para la inclusión de colectivos diversos, en la identificación y resolución de los problemas públicos. Sin embargo, al profundizar en las rutinas procedimentales de los actores involucrados en la puesta en marcha de la política, se constata que imperan inercias adherentes que mantienen una relación vertical, autoritaria y excluyente entre el gobierno y los participantes. Por lo anterior las conclusiones de esta tesis profundizan en los obstáculos y retos, estructurales y conductuales, encontrados en la implementación, que impiden consolidar un modelo de relación y conducción del gobierno más acorde con un estilo de políticas consensuado.

9.1 Sintetizando el enfoque de la investigación.

Las preguntas que guiaron la investigación se pueden sintetizar en las dos siguientes:

- ¿El programa es tan consensual como podría esperarse según su propuesta normativa?
- ¿Y de qué depende la consolidación de una dinámica consensual?

Los objetivos centrales se sintetizan en dos:

- i) Desvelar el modelo de participación que propone el diseño normativo de la política pública y contrastar cómo ocurre la interacción de los actores en el ámbito de la implementación y
- ii) Explicar la influencia de las condiciones estructurales del sistema institucional y la relación dialéctica entre la orientación normativa y el sistema de acción, para la constitución del modelo de participación advertido.

Dado que el programa tiene más de una década operando como una política pública de desarrollo social, con cobertura en todo el territorio nacional, exploramos si es que los actores, cada vez más expertos en las fórmulas del programa y la negociación sus intereses, han conseguido con su participación consolidar rutinas procedimentales que faciliten la exposición y negociación de los múltiples objetivos, o si por el contrario, siguen constreñidos al esquema más tradicional de colaboración público-privada, de carácter jerárquico y autoritario que ha prevalecido como sistema dominante en el país.

El problema de esta investigación se vincula con la participación de actores sociales ajenos al gobierno en la definición, implementación y control de las políticas públicas. El interés se concentra en examinar el modelo de participación propuesto, y el efectivamente conseguido, entre los actores no gubernamentales que intervienen en la política pública elegida como caso de estudio, comprobando la viabilidad del consenso y la inclusión efectiva de sus intereses a través de las dinámicas que predominan en la negociación y la toma de decisiones.

Se profundiza en el funcionamiento de la política y la influencia del contexto político-institucional, rastreando condicionantes que determinan o explican la dinámica de interrelación de intereses entre los actores, se pretendió identificar y diferenciar aquellas dinámicas atribuibles al sistema institucional, o bien, al sistema de acción que se genera con la política pública, según las diversas interpretaciones de los actores sobre el programa.

La hipótesis de la que parte esta investigación es que un cambio de dirección de un estilo autoritario y vertical, hacia un estilo que favorezca la inclusión y el consenso con actores no gubernamentales en las políticas, se construye a dos vías, en un vínculo interdependiente entre instituciones y actores: una vía de apertura institucional hacia la participación que considere la intención de transferencia efectiva de poder hacia los actores y otra vía relacionada con las dinámicas del sistema de acción, con actores dispuestos a la colaboración, con autonomía, información suficiente y herramientas adecuadas para intervenir en la puesta en común y la negociación de intereses.

Para corroborar la hipótesis ha sido necesario en primer lugar comprender el planteamiento formal del programa y en segundo lugar ahondar en las prácticas y rutinas procedimentales de los actores intervinientes en su implementación. Para ello comprender su formulación se consideran las circunstancias que motivan su origen, se define su tipología, identificando el grado de ambigüedad en sus metas, los objetivos

que persigue y la propensión al conflicto político que implica el problema en el que pretende incidir (Matland, 1995).

Por su parte, para ahondar en las prácticas se ha focalizado el estudio en la implementación de la política, con ello se aspiró a desvelar la compleja lógica del sistema político y administrativo, reivindicando el papel de los actores e intermediarios entre el diseño y la ejecución de las políticas. El problema de esta investigación se circunscribe al problema teórico de la brecha de implementación de las políticas, que alude a los procesos y acciones que ocurren entre la adopción de determinada decisión en la esfera política, y la trayectoria de acciones consecuentes en el andamiaje administrativo y gubernamental que la ponen en marcha.

Después de descifrar el origen y alcance de la política se explicaron las dinámicas de interacción de los actores en el Programa 3x1 para migrantes, asociadas a pautas y normas que legitiman la actividad política, relacionadas con valores arraigados en la sociedad, lo que Richardson, Gustafsson y Jordan (1982) llaman *policy style*.

Una vez identificada la naturaleza del problema de la política y las características del entorno institucional, se realizó un esfuerzo interpretativo, inspirado en el institucionalismo centrado en el actor (Scharpf, 1997), el cual reconoce que las instituciones influyen en las preferencias y percepciones de los actores intervinientes, al mismo tiempo que la orientación de dichos actores afecta las instituciones y, por supuesto, al resultado de las políticas.

Para analizar la participación de los actores se reparó en la condición de representación colectiva implícita en los clubes de migrantes, considerados como el actor social en el que se centra la participación no gubernamental en el 3x1 para migrantes. Para analizar el comportamiento del actor colectivo se utilizó el marco analítico del liderazgo político (Natera, 2005) con el que se profundizó en la orientación de los actores, los objetivos que persiguen en el campo de la política, el protagonismo político y simbólico que despliegan sus acciones y la capacidad de influencia que ejercen en la trayectoria del Programa. Consideramos el liderazgo político como condición indispensable para la consecución de los objetivos institucionales (Tucker, 1995).

Los hallazgos del estudio generados a partir de los referentes conceptuales citados, se explican a continuación, distinguiéndose en tres secciones: primero se discute la complejidad de la política analizada y la propensión al conflicto entre los actores

intervinientes. Se ha identificado que el Programa incide en un problema difuso, cuya formulación se sostiene en la teoría que vincula la migración y el desarrollo. La complejidad del problema repercute en la implementación de la política y en la interpretación que hacen los actores sobre su finalidad y objetivos, distanciándose del sentido de la participación de los actores no gubernamentales, según está consignada en la propuesta normativa.

En la siguiente sección abordamos las rutinas procedimentales que explican la estructura del sistema político – administrativo en México, con inercias importantes en el tipo de aproximación del gobierno a los problemas públicos, lo que conlleva un estilo reactivo y con alta propensión a la imposición antes que al consenso. Y por último, interpretamos la trascendencia de la colaboración de los actores sociales y de gobierno que participan en la implementación del programa, a través de los líderes de los colectivos migrantes y las autoridades locales que conducen la implementación del Programa. Destacando que ni los líderes gubernamentales, ni los actores sociales consiguen revertir las rutinas de decisión, controladas por el gobierno central, y se enfrentan, por lo tanto, a una interacción con oportunidades limitadas para la participación y la negociación de intereses.

9.2 El tipo de política y las divergencias encontradas entre las reglas y la implementación.

9.2.1 Identificación del problema y dilemas de la orientación normativa del programa.

Las políticas públicas, en su definición más tradicional, están asociadas a la intencionalidad de resolver un problema o necesidad, conllevan una hipótesis de causalidad que aspira conseguir determinadas consecuencias después de su puesta en marcha. El problema que se pretende resolver a través de la política pública que se materializa en el Programa 3x1 para migrantes es complejo, comprende la emigración, la pobreza y la desigualdad; y no se especifica de forma precisa el ámbito en el que incidirá la política para resolver el problema. La ambigüedad de sus metas le confiere superficialidad. El programa 3x1 para migrantes se desenvuelve en la convergencia de tres problemas, aunque no consiga, ni pretenda, resolver ninguno de ellos.

Al igual que otros programas de la política social mexicana²⁰³, el 3x1 para migrantes se enfoca exclusivamente en *atender* algunas condiciones concretas del problema en el que incide. La intencionalidad reflejada en la orientación normativa del programa focaliza su incidencia en el alivio de carencias en zonas marginadas, principalmente rurales. Al mismo tiempo, pretende a canalizar las remesas de los emigrantes para potenciar el desarrollo en las zonas de expulsión migratoria, que no siempre coinciden con el patrón de comunidades marginadas.

La intención de canalizar los millones de dólares que envían los emigrantes cada año al país, y convertirlos en una fuente de financiación para la inversión en infraestructura y el desarrollo de proyectos productivos, radica en la interpretación economicista del fenómeno migratorio, que supone que la migración alivia la presión demográfica sobre los mercados laborales saturados en origen y genera flujos de remesas que contribuyen al consumo y catalizan un mayor crecimiento económico en el lugar de procedencia.

Las críticas revisadas en esta investigación sobre la correlación de las remesas y el desarrollo local han advertido que no existe evidencia suficiente para asegurar la eficacia de este vínculo. Según el contexto socioeconómico en el que ocurren, las remesas pueden generar inflación, desigualdad, dependencia y reproducción del sistema migratorio. Enfocar la migración hacia el desarrollo posible a través de las remesas y desligarla de sus causas, cuando es forzada por el desempleo y la dificultad para encontrar medios de subsistencia en el origen, promueve un enfoque perverso, que oculta las desventajas que encubre el sistema migratorio, tales como el despoblamiento, la fuga de la fuerza laboral, el abandono de las actividades productivas locales y el deterioro estructural del desarrollo local y regional.

La postura crítica hacia el vínculo economicista de migración y desarrollo permite reconocer un grave riesgo que conlleva el espíritu del Programa 3x1 para migrantes, que se sustenta en el aprovechamiento de las remesas como fuente de financiación. Sin combatir efectivamente las causas de la desigualdad y el retraso económico, que desencadenan los flujos migratorios. El programa podría afianzarse en un ciclo perverso que valida las dinámicas del sistema migratorio, y lejos de combatirlas, puede contribuir

²⁰³ Lo mismo se ha documentado del PROSPERA, el programa estelar de desarrollo social del gobierno federal mexicano, que no pretende resolver la pobreza, sino cambiar conductas entre la población. Según se explicó en el capítulo 4 la política social mexicana tiene grandes retos y dificultades para resolver los problemas de pobreza y desigualdad, las respuestas planteadas se componen de estrategias diversas que abonan a paliar determinadas consecuencias, y no las grandes causas, de los problemas.

a sostener las condiciones de desigualdad en las comunidades de origen de los flujos migratorios.

En adición al riesgo potencial de reproducir la dependencia de las remesas en las zonas de expulsión, existe también otro dilema en la sobreestima de los recursos provenientes de la migración. Se ha confirmado en diversas investigaciones que la gran mayoría de las remesas que entran al país tienen un carácter de ingreso salarial, sólo una proporción menor al 15% son un remanente que se canaliza al ahorro y la inversión. Además se trata de recursos que provienen de trabajadores que combinan una inserción laboral de alta vulnerabilidad y precariedad en Estados Unidos²⁰⁴.

La determinación histórica de los migrantes para canalizar las remesas hacia la realización de proyectos comunitarios responde a un ánimo fraterno y solidario por la valoración de las necesidades en el origen, no a un excedente de recursos. Es decir, que el programa se sustenta en una paradoja al disponer de recursos destinados para la subsistencia en zonas expulsoras y pretender canalizarlos como complemento del presupuesto público, para remediar la insuficiencia de recursos gubernamentales y potenciar el desarrollo en las zonas de expulsión migratoria.

Evidentemente no todo lo que acontece en torno al Programa 3x1 para migrantes se relaciona con la instrumentalización infame de las remesas, por alguna razón ha perdurado la intención de los colectivos migrantes por seguir participando en este esquema, durante más de una década. Aunque la participación no sea exactamente como lo plantea el modelo reglamentario, ni con la intensidad esperada, toda vez que desde 2008 la participación de los migrantes en el esquema del Programa decrece, como se ha evidenciado a lo largo de la presente investigación.

Entre las ventajas reconocidas del modelo destaca que la participación de los colectivos en el programa gubernamental conlleva una acreditación para las organizaciones de migrantes, que les faculta para intervenir en la definición del desarrollo y participar en decisiones de diversa índole en el ámbito local, en colaboración con las autoridades gubernamentales, es decir que se formaliza un vínculo con el Estado. Esta relación reditúa al interés estatal por generar condiciones de gobernabilidad local, pero también

²⁰⁴ Esta política pública no contempla acciones de ninguna índole para procurar que los recursos que obtiene para la ejecución del programa se originen en condiciones menos adversas. El programa se desentiende del origen de los recursos, así como la política mexicana ha desistido de realizar esfuerzos para el intercambio de fuerza laboral entre naciones en condiciones más convenientes.

afianzan la visibilidad de los colectivos migrantes como actores de la política pública, y como colectivos con intereses reconocidos, que participan en la negociación, financiación y control, de las acciones que ejecuta el gobierno.

A partir de la visibilidad de las comunidades de mexicanos organizados en el extranjero, por parte del Estado mexicano, se ha consolidado una sólida estructura asociativa de la diáspora. Conformados en clubes vinculados por compartir el origen, que a su vez se asocian en federaciones de clubes. Las organizaciones de migrantes son un colectivo social reconocido como un grupo de interés, que mantiene vínculos de comunicación con los gobiernos locales en México y con los consulados de México en Estados Unidos, y que gana notoriedad como un grupo con identidad propia en Estados Unidos.

A través de las prácticas de interrelación en torno a esta política pública se generan aprendizajes, intercambio de influencias y transformaciones en la estructura de las instituciones estatales, más sensibles hacia la consulta, y la participación de actores no gubernamentales, en la toma de decisiones, e incluso mayor conformidad con la rendición de cuentas (González y González, 2013). Sin embargo, esta nueva configuración dependiente de las vías institucionales también genera una relación que oscila frágilmente entre la autonomía y el clientelismo, y no está exenta de conflictos, toda vez que son relaciones asimétricas que muchas veces se desenvuelven en un ambiente hostil (García, 2004; Goldring, 1999; González y González, 2011; Valenzuela, 2007).

9.2.2 El tipo de programa: metas ambiguas y propensión al conflicto.

El programa 3x1 para migrantes surge como una política pública relacionada con diversas problemáticas y circunstancias, entre las que destacan: (a) la necesidad de reactivar el desarrollo en las zonas de expulsión migratoria, con graves carencias en infraestructura y limitadas fuentes de trabajo, (b) la oportunidad de aprovechar el considerable flujo de remesas, comprendido como una fuente adicional de divisas con potencial para conducir la inversión y el desarrollo local, relacionado con (c) la estrategia promovida por los principales financiadores internacionales (Banco Interamericano y Banco Mundial), dirigida especialmente a los países de expulsión migratoria, para canalizar las remesas en función de la inversión productiva y la promoción del desarrollo y (d) la necesidad inaplazable de fomentar un acercamiento

con la diáspora, que comprende cerca del 10% de la población total del país y que se constituye como un interlocutor que reclama atención a sus derechos y necesidades.

Los estudios sobre la trayectoria de financiación de los migrantes mexicanos a sus localidades de origen suelen identificar que el Programa 3x1 para migrantes surge como consecuencia de la influencia de los colectivos de migrantes, que consiguen posicionar sus intereses en la agenda de gobierno, en un modelo de abajo hacia arriba (*bottom-up*), toda vez que formalizan a través del Programa una práctica que ya se realizaba previamente, pero sin certezas, pues dependía de la voluntad de los políticos que dirigían el gobierno en turno. En ese sentido, se esperaría que una vez formalizada la experiencia en una política pública, los migrantes conservasen un papel prioritario en la toma de decisiones y la negociación de las acciones y proyectos que se financian a través del programa.

Sin embargo, el análisis de la trayectoria de la reglamentación del Programa permite concluir que en 2016 los colectivos migrantes no son los protagonistas en la toma de decisiones, sino un actor más que participa junto con los tres niveles de gobierno, en la financiación de proyectos y obras para el desarrollo comunitario. Con la formalización de la práctica de colaboración solidaria se ha pretendido dirigir las voluntades y propuestas de los migrantes hacia los criterios establecidos por la instancia del gobierno federal que diseña y controla la política pública.

La institucionalización del Programa disminuye la fuerza de una parte esencial de la práctica filantrópica de los colectivos migrantes hacia sus localidades de origen, que se remite a los vínculos identitarios, desde los cuales los emigrantes configuran su interpretación sobre las necesidades más apremiantes de sus localidades, y estas no siempre son coincidentes con las prioridades del gobierno, enfocado en el desarrollo de infraestructura y actividades productivas. Para los clubes de migrantes, un referente empírico del progreso es la belleza del pueblo, la remodelación de los centros religiosos, la asistencia económica a los desvalidos (donación de sillas de ruedas, prótesis, etc.) actividades que fueron prioritarias antes de la institucionalización del programa, pero que no tienen cabida en la reglamentación del 3x1.

La dependencia de gobierno que dirige la orientación del Programa, ajusta con el paso del tiempo la reglamentación para afianzar su atribución en la definición del tipo de proyectos que tienen cabida en el esquema del programa, focalizando las acciones hacia la dotación de infraestructura básica en las comunidades con índices de marginación

más acuciantes. La priorización del gobierno contribuye a mejorar la calidad de vida de las localidades con necesidades apremiantes, sin embargo, las inversiones se realizan en concordancia con las prioridades del Estado y no con las de los colectivos de migrantes, quienes deben aportar una cantidad considerable de recursos (25% del costo de las obras) para el financiamiento de las acciones.

El esquema de negociación advertido en la reglamentación del programa da cuenta de limitaciones para la incorporación de intereses de los actores intervinientes, el gobierno federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) concentra las oportunidades para definir las reglas de operación y las prioridades de atención, con ello conduce en gran medida la toma de decisiones, en detrimento de los colectivos migrantes, pero también limitando la participación de los niveles de gobierno estatal y municipal. El esquema de la toma de decisiones en el programa es jerárquico y centralizado y podría clasificarse en un modelo *top-down*.

El dilema encontrado en la orientación de la política, de espíritu *bottom-up*, pero con disposiciones de implementación *top-down*, nos acerca al modelo de ambigüedad y conflicto de Matland (1995)²⁰⁵. El programa 3x1 para migrantes se clasifica en el paradigma de implementación simbólica, por la ambigüedad de sus objetivos y sus recursos, y la propensión al conflicto entre los intereses de los actores involucrados. La propuesta teórica del modelo considera que, en este tipo de paradigma, el control del curso de la política debería recaer en el nivel local, en un esquema *bottom-up*. Sin embargo hemos constatado que la implementación del programa no es coincidente con esta orientación, toda vez que la línea de la toma de decisiones es notoriamente jerárquica y centralizada.

Es posible que la excesiva focalización que realiza el gobierno federal a través de la reglamentación del programa pretenda incidir en controlar o aminorar la ambigüedad en las metas. La tendencia central a estrechar, a través del tiempo, los canales de negociación para controlar los contextos de aplicación del programa parece inclinarse por un tipo de implementación política de orientación *top-down*. Una paradoja evidente con el espíritu que dio origen al Programa 3x1 para migrantes.

El control que pretende ejercer el nivel central de gobierno sobre el programa resuelve en el ámbito formal de la política la pugna por una “*visión correcta*” en torno a la cual

²⁰⁵ Capítulo 3, sección 3.2.3 en esta tesis.

se deben ajustar los intereses. Sin embargo, a pesar de la focalización de las prioridades que favorece la reglamentación del programa, es el propio planteamiento de la política lo que mantiene un alto grado de ambigüedad. La principal razón para la vaguedad se encuentra en que no se canalizan las estrategias a la resolución de un problema concreto y acotado, que pudiese ser medible o cuantificable. Hasta ahora no existe evidencia contundente de la eficacia de la inversión en infraestructura local para disminuir efectivamente las condiciones de pobreza en las localidades intervenidas con recursos del programa.

La centralización de las decisiones y la focalización de los objetivos que instituye el gobierno central tampoco satisface otro de los principales dilemas en el núcleo de la política, sobre la legitimidad axiológica de canalizar las remesas como financiación complementaria del presupuesto público, cuando su origen no se relaciona con la tasación a los excedentes o el ahorro, sino que en una proporción considerable (cercano al 85%) mantienen un carácter de ingreso corriente destinado a la satisfacción de necesidades básicas y provienen de un sector de población desfavorecido.

La implementación de la política tiene una muy alta propensión al conflicto por la interdependencia de actores con puntos de vista discordantes sobre la relevancia de la política. La constitución del actor gubernamental conformada por la convergencia de tres niveles de gobierno no significa la homogeneidad de objetivos, intereses y prioridades entre ellos. Cada nivel de autoridad responde a distintos compromisos de campaña, prelación de partido, diversos tipos de vinculación con la comunidad, diferentes herramientas y ambiciones para resolver la amplitud de problemáticas sociales.

Uno de los hallazgos de esta tesis, relacionado con la considerable tensión entre los intereses de los colectivos migrantes y la focalización del gobierno central (que ya se ha explicado como prioriza la orientación del programa según determinados indicadores marginación), ha sido detectar que esta tensión no conlleva en todo momento la impresión de suma cero para los actores intervinientes. Aún cuando los colectivos migrantes no consiguen colocar todas sus propuestas entre las prioridades de atención en el esquema del Programa, consiguen resolver con su participación algunos de sus objetivos, tales como mantener su acreditación de interlocutores ante el gobierno, a pesar de las limitaciones que conlleva una relación subordinada, o bien el reconocimiento simbólico como benefactores en las comunidades de origen.

El simbolismo de la participación de los colectivos migrantes tiene límites y repercusiones, el instrumentalismo de la colaboración, con poca apertura real para la inclusión de intereses distintos a la versión programada por el gobierno central ha generado reacciones en los actores intervinientes. En la tendencia nacional se observa una paralización en el crecimiento del número de clubes que participan en el programa y en los casos analizados constatamos el desinterés en la financiación, con remesas, de aquellos proyectos que no corresponden con los objetivos de los migrantes. Las tensiones entre el discurso de apertura y las prácticas restrictivas tienen consecuencias en la relación de los actores, en la consecución de los objetivos y en la efectividad de la política.

9.2.3 Las divergencias y desviaciones entre el diseño de la interacción y la implementación de la política. Indicios de la complejidad para conseguir un modelo de consenso.

La reglamentación formal del programa estipula espacios de acción promisorios para un modelo de gestión abierto a la incorporación de intereses entre los tres niveles de gobierno y actores no gubernamentales, con limitaciones evidentes de actuación según las prioridades definidas por el gobierno central, y con la salvedad de que en los espacios de negociación quien tiene la última palabra es el gobierno federal.

Pese a las limitaciones advertidas, las reglas del Programa validan disposiciones para que los colectivos migrantes incidan en una modalidad muy próxima al presupuesto participativo, con acreditaciones para implicarse de forma vinculante en el desarrollo de sus localidades de origen y con potestades de supervisión y control de los gobiernos encargados de la ejecución del presupuesto y de los proyectos. Sin embargo, ente la norma y la práctica, es decir en la brecha de la implementación de la política pública, existen desavenencias y dificultades que modifican las posibilidades de la participación de los actores intervinientes.

En el análisis realizado entre las disposiciones normativas y las rutinas advertidas en la implementación distinguimos dos tipos de discordancias, las primeras las podemos identificar como complicaciones por falta de correspondencia entre la disposición formal y las características del sistema de acción, atribuibles a la complejidad del esquema, o la resistencia de los actores para llevar a cabo los ordenamientos estipulados. Las segundas se distinguen porque estas estrategias identificadas

abandonan el sentido de la política, pueden atribuirse a las mismas causas, pero no son ajustes inocuos, sino argucias evasivas de la norma.

a) Condiciones que generan divergencias entre la normativa y la aplicación

Se ha identificado que las divergencias principales, entre la propuesta de interacción formalizada en las reglas del Programa 3x1 y la viabilidad para su concreción, según los estudios previos sobre el programa y nuestra propia investigación etnográfica, se podrían agrupar en cinco condiciones:

1) La **complejidad para participar** en el programa conlleva la intervención de mediadores. Comprender la reglamentación del programa es especialmente difícil para los actores no gubernamentales, que se enfrentan a disposiciones normativas y legales complicadas y a diversos interlocutores, en Estados Unidos y en México. Ante esta complejidad las federaciones de migrantes, se han constituido como mediadores entre los clubes interesados en el Programa y las autoridades en México. También ocurre que el gobierno municipal se posiciona como gestor de los intereses de los colectivos ante las otras instancias gubernamentales que intervienen en el programa. La intermediación conlleva riesgos de divergencia y conflicto al asentar la concurrencia de otro actor, que tiene sus propios intereses en el programa.

2) **Diferencias en la orientación** de los actores. Existen por lo menos tres tipos de interpretaciones de la política entre los actores intervinientes. Para los colectivos migrantes participar en el programa implica conseguir reconocimiento, prestigio y legitimidad social, ante su comunidad de origen. Para los gobiernos locales significa incrementar el alcance de sus recursos para cumplir con sus compromisos de agenda gubernamental, allegándose de otros ingresos: estatales, federales y remesas de migrantes. Para el gobierno central implica dirigir los recursos para paliar las carencias de infraestructura, además, el Programa es utilizado como un instrumento de control sobre los gobiernos estatales y municipales.

La disfuncionalidad en los objetivos de los actores gubernamentales y no gubernamentales que acompañan la esencia del programa no se ha sometido a un consenso comprometido en el diseño normativo de la política pública, la negociación de las prioridades se relega a un plano de acuerdos, formales o informales, entre actores concretos.

3) **Asimetrías y desequilibrios** entre los grupos intervinientes. Existe gran discrepancia en los recursos de cada grupo de actores. Los más limitados son los gobiernos municipales y los colectivos de migrantes. Los municipios tienen insuficiencia de recursos humanos, materiales, técnicos y económicos y la ejecución del 3x1 para migrantes exige destinar tiempo, conocimiento y recursos, que no son provistos por el Programa. Las capacidades técnicas de los equipos en los gobiernos locales no son fortalecidas con la capacitación adecuada y suficiente.

Los colectivos de migrantes son ajenos a las formas de operación burocráticas, no cuentan con recursos técnicos para presentar los proyectos, dependen de intermediarios para la gestión de sus intereses ante el programa. Existe una importante brecha para constituirse como un actor que controle al gobierno, pese a que existe una figura de representación de los migrantes en la localidad, como comités de contraloría, no tienen injerencia en actividades centrales, ni acceso a la información esencial para ejercer labores de vigilancia.

4) **Centralización y control vertical** en detrimento de la apertura y el consenso de intereses y perspectivas. Los espacios de negociación previstos en las reglas contemplan que el gobierno federal sea quien determina las prioridades y quien dirige la coordinación interinstitucional. El papel gerencial de la representación federal, advertido en nuestro estudio, no se reduce a conducir el proceso técnico, las decisiones no se enfocan exclusivamente a la eficacia del procedimiento, sino que también están inmiscuidas en el juego político local. Esta interpretación no favorece una dinámica de apertura y consenso de intereses, la dirección jerárquica del proceso sostiene dinámicas de subordinación e imposición de intereses.

5) **Fragilidad institucional.** El excesivo personalismo en la dirección de las instituciones convive con una estructura burocrática inestable y dependiente de los intereses políticos. Con cada cambio de gobierno cambia también gran parte de la estructura administrativa. Estas variaciones e irregularidades afectan las líneas de diálogo y la trayectoria de relaciones entre los colectivos migrantes y las instituciones. Si los nuevos líderes provienen de un partido distinto al anterior suelen iniciar negando los acuerdos previos y cancelando cualquier relación establecida por sus predecesores, lo que trunca la continuidad de los procesos. Con cada cambio de administración los colectivos emigrantes reinician una senda transitada en innumerables ocasiones, con el afán de obtener respaldo, colaboración y reconocimiento de las autoridades locales.

La percepción de los interlocutores del gobierno es que el desempeño de los actores políticos conlleva notables diferencias en la posibilidad de negociar y conciliar intereses comunes. El personalismo de los actores políticos se exagera en la institución federal que dirige la política pública en la entidad del caso de estudio. La conducción de la Delegación de Sedesol tiene un papel determinante en los procedimientos y la ejecución del Programa 3x1 para migrantes.

b) Prácticas que se desvían de las reglas y la orientación normativa

Encontramos tres tipos de prácticas que discrepan del sentido de la política o evaden el cumplimiento de la normatividad: El uso clientelar del programa, la simulación de la aportación de las remesas y el abandono del esquema de colaboración.

6) **Relaciones autoritarias y uso clientelar.** La condición de asimetría entre los actores que coinciden en el programa tiene consecuencias en la dependencia y subordinación entre ellos, la relación que se produce oscila entre la autonomía y el clientelismo. En algunos casos el programa 3x1 para migrantes se utiliza como moneda de cambio por las autoridades municipales, quienes lo adicionan a la cartera de proyectos que se canalizan como compensación por el respaldo de la población que les apoya.

En nuestra investigación hemos constatado que también algunos clubes han aprendido a utilizar el programa como instrumento de negociación, ofrecen su firma acreditada para postular determinados proyectos a cambio de beneficios para ellos, o para sus allegados en la localidad. La participación de los migrantes en calidad de agentes externos al gobierno, pero en condiciones de subordinación y con pocas herramientas para la negociación y la supervisión, no ha posibilitado un control social efectivo.

7) **La simulación de la participación** es una de las más graves inconsistencias encontradas entre el espíritu de la formulación de la política y las prácticas informales a las que recurren los actores en la implementación. Según hemos confirmado en nuestro estudio, en coincidencia con hallazgos previos de otras investigaciones del Programa, existen dos modalidades de simulación, la primera y más común es la negociación de la firma del club, existente y acreditado, en la solicitud; avalando proyectos que financiará el Ayuntamiento con la aportación federal y estatal y la simulación de la aportación de las remesas. La segunda y menos frecuente, por los controles que la evitan, es improvisar un club con conocidos de la administración local que acreditan su

consolidación como asociación, con el único objetivo de firmar los proyectos que serán financiados por el Ayuntamiento.

Algunos Alcaldes pactan con los colectivos de migrantes que firmen las solicitudes al Programa aunque no tengan interés, ni remesas destinadas, para financiar la parte que les correspondería. El interés de la autoridad municipal es acceder al esquema de financiación estatal y federal del 3x1 para la ejecución de las obras. Los acuerdos que se generan a partir de la firma son diversos, algunos clubes acceden a firmar a cambio del apoyo del Ayuntamiento en otros proyectos de su interés, algunos clubes de migrantes cobran el *favor* de la firma, otros lo hacen de forma desinteresada y rutinaria en el entendimiento de que la simulación se justifica por la obtención de un bien mayor.

A pesar de los controles que pretenden evitar la simulación de los proyectos, como el diseño de un sistema informático para que los clubes realicen las solicitudes en línea y plasmen una firma electrónica, no se ha contenido la dinámica de negociación entre autoridades de los municipios con los clubes para la tramitación de la solicitud, y la simulación de la entrega de remesas. Lo que sí han conseguido reducir estos controles, cada vez más exhaustivos, es la creación de clubes fantasma, el registro informático implica que el club se encuentre certificado por un consulado, sin embargo, este trámite ralentiza y desestimula la formación espontánea de clubes, incluyendo a las asociaciones genuinas.

La incidencia de la simulación de la disposición de remesas en los proyectos, cuando los clubes se limitan a aportar la firma de la solicitud, no es un asunto menor. En las investigaciones consultadas sobre el programa se documentan casos en Zacatecas, Guerrero, Oaxaca, Michoacán, Jalisco, Puebla y Guanajuato. En el caso de Jalisco se documentaron estas prácticas desde el año 2006, en una proporción que se calculaba cerca del 25%.

Los hallazgos sobre la simulación de la participación en la presente investigación no contradicen los señalamientos previos, sin embargo, la proporción encontrada es mucho mayor. En los diez municipios investigados existe algún grado de simulación en la aportación de las remesas. En seis casos se simula la participación económica en la totalidad de los proyectos y en cuatro sólo se encubren algunos proyectos concretos. El segundo caso ocurre debido a que las autoridades municipales negocian con los migrantes el tipo de acciones para realizar a través del programa: Se incorporan algunos proyectos que interesan a los clubes y que contemplan remesas para su financiación,

pero también otros que interesan al ayuntamiento, sin considerar la aportación efectiva de remesas. En los casos en que se simula la aportación económica que correspondería sufragar a los migrantes, la financiación es sustituida por recursos de la administración municipal o bien a través de la cooperación de los habitantes del pueblo. En todos los casos los documentos oficiales y las cuentas públicas mantienen la apariencia de la aportación de remesas de los migrantes para la ejecución de los proyectos.

8) **Abandono del modelo.** La focalización de los proyectos hacia los intereses del gobierno federal advertidos en la trayectoria del Programa, conlleva la marginación de los intereses de los migrantes. Como consecuencia los colectivos desisten de canalizar sus ahorros en el esquema institucional del Programa 3x1. Esto, sin embargo, no ha significado que renuncian en todos los casos a sus intereses de colaboración solidaria hacia la comunidad de origen. Lo que desvela la presente investigación es que se retoma la práctica de asistencia y atención a las necesidades que existía antes de la creación del programa nacional, los migrantes intervienen de manera directa en obras de beneficencia, o en su caso, negocian con los alcaldes realizar las obras con aportación conjunta entre el gobierno municipal y los clubes de migrantes, en un esquema paralelo al del Programa. Para conseguir el trato con las autoridades locales en estas negociaciones la firma del club de migrantes se utilizó como moneda de cambio y herramienta de negociación entre los colectivos de la diáspora ante los Ayuntamientos, interesados conseguir la financiación del Programa 3x1 para migrantes en otros proyectos.

La voluntad de los migrantes para contribuir en el alivio de las necesidades en sus comunidades de origen no es el eslabón que falla para que la participación y colaboración entre gobierno y actores sociales funcione en la implementación como se tenía previsto en su diseño. El Programa 3x1 para migrantes es concebido entre los actores llamados a la colaboración como una herramienta complicada, y en muchos casos inviable, para canalizar los intereses de los clubes, principalmente porque el esquema de priorización establecido por el gobierno central desestima los requerimientos y necesidades que priorizan los migrantes.

La trayectoria del programa ha transformado el esquema de colaboración intergubernamental, con el paso del tiempo se reducen las posibilidades de diversificar el tipo de acciones y proyectos, según el diagnóstico de necesidades de los actores intervinientes. Y por el contrario, se focaliza la orientación los recursos públicos hacia

las prioridades definidas por el gobierno central, la concentración de los recursos se justifica en el cálculo racional sobre la mejor forma de distribuir los recursos públicos, e incidir en las necesidades apremiantes de las localidades de extrema pobreza, sin embargo, se utiliza para dichos fines el caparazón de un programa que pretendía una cosa distinta. El resultado es ineficaz y perverso.

La simulación de la participación económica de los migrantes emprendida de forma recurrente, en las estrategias y proyectos de los alcaldes, e incremental en años recientes; es resultado de la tensión del modelo estructural del programa, que llama a la colaboración y negociación de disposiciones, pero focaliza los esfuerzos según el interés del gobierno que controla la política. Los migrantes perciben que, a pesar de ser llamados a la colaboración y la toma de decisiones, sus intereses no son prioritarios en el Programa, por lo que dejan de financiar las obras.

Los gobiernos locales reproducen la simulación por el estímulo que representa la financiación tripartita que ofrece el esquema 3x1 del Programa. En un contexto de recursos limitados se considera una oportunidad valiosa para allegarse de recursos adicionales, por tanto se adaptan al cumplimiento de los objetivos priorizados por el gobierno central, presentando proyectos que concuerdan con la focalización, y concilian con los migrantes la presentación de la firma del club en las solicitudes, sin exigir el cumplimiento de la colaboración económica. De esta manera las obras que interesan a los gobiernos implicados se construyen, el presupuesto se ejerce y el programa 3x1 para migrantes continúa. Aunque los migrantes no participen.

La dirección nacional del programa ha desarrollado algunas alternativas para intentar atajar las divergencias y desviaciones entre los objetivos y las prácticas, sin embargo, las respuestas institucionales no inciden directamente en el corazón de las incompatibilidades. No existe en el universo de programas de desarrollo social una alternativa similar de colaboración intergubernamental con un esquema de financiación interesante para los ayuntamientos, que pudiese canalizar esta focalización de recursos hacia las zonas con mayores problemas de marginación, y a través de una estrategia distinta canalizar los proyectos que efectivamente interesen financiar a los colectivos migrantes, en un esquema más ágil y conveniente para los actores intervinientes, con una valoración real del esfuerzo de solidaridad que representa para los colectivos que inciden en atender las necesidades más apremiantes de sus localidades de origen.

El programa ha sufrido un desfase a lo largo de su trayectoria cronológica, ha cambiado notoriamente su orientación, aunque mantiene el planteamiento de colaboración para canalizar las remesas colectivas que originó su formulación. El resultado es un deterioro en la coherencia entre el espíritu de colaboración y la prelación de focalizar recursos públicos de conformidad con indicadores macro sociales. Esto tiene consecuencias en el paulatino abandono de los colectivos emigrantes para atender dichas prioridades y desalienta el interés por canalizar sus recursos económicos hacia necesidades no percibidas. El punto perverso de este desfase es que se violentan los objetivos de tal forma que las instituciones consienten la simulación de la colaboración y fomentan el agravio al espíritu de la colaboración de actores no gubernamentales con el gobierno, para resolver de forma más colectiva los problemas públicos. Y en lugar de atajar las perversidades que enturbian una herramienta concebida para aprovechar la colaboración, los actores y por ende las instituciones continúan repitiendo las prácticas clientelares y de simulación.

La desarticulación encontrada entre la formulación de la participación de los colectivos migrantes y las prácticas observadas en la implementación del Programa, corroboran el supuesto de que el diseño normativo que estipula por decreto la participación social es insuficiente para promover un esquema efectivo de colaboración con el gobierno. La participación efectiva no se consigue exclusivamente de la intencionalidad formal de la política, depende también de la construcción y consolidación de rutinas de actuación informales enfocadas a la colaboración y consenso de intereses. Esto sólo se consigue empoderando a los actores y procurando condiciones de equilibrio en las oportunidades de participación, con una distribución efectiva de poder a los involucrados en la toma de decisiones. De otra manera se restringe el potencial de enriquecimiento de la colaboración y se reproducen los esquemas de dirección vertical y autoritaria que se pretenden eludir, entorpeciendo la consecución de respuestas colectivas para los problemas públicos.

9.3 El estilo de políticas influye en la implementación del 3x1 y en el tipo de relación con los actores no gubernamentales.

El estilo de las políticas sociales en México se identifica como referente explicativo de la trayectoria del Programa y como instrumento para comprender la tensión que comporta el esquema de relación entre el gobierno y los actores no gubernamentales. El

excesivo personalismo en la dirección de las instituciones, la verticalidad en la orientación de los procesos entre el nivel de gobierno central y los gobiernos locales, y la relación clientelar con la población que participa en los programas sociales, son dinámicas con profundas raíces en el sistema político-administrativo analizado, que influyen de manera determinante en la disposición de las políticas, el tipo de implementación y la naturaleza de la relación con los ciudadanos y colectivos que intervienen en las políticas.

Como se ha explicado en los capítulos 3 y 4 de la presente tesis, se considera el modelo propuesto por Richardson, Gustafsson y Jordan (1982), que contempla la identificación de rutinas procedimentales, asociadas a pautas y normas que legitiman la actividad política. A través del modelo se caracteriza e interpreta el estilo de políticas que encuadra, y determina, el programa que analizamos. El modelo del *policy style* contempla la interacción de dos factores: (a) la aproximación del gobierno a la resolución de problemas y (b) la relación entre el gobierno y los demás actores en el proceso de las políticas²⁰⁶.

9.3.1 La aproximación del gobierno a la resolución de problemas. Régimen político y centralidad institucional.

En México existe una poderosa tradición autoritaria y estatista para definir la agenda de gobierno, con arraigo en una larga historia de lucha centenaria por establecer un orden político que precedió a un presidencialismo de partido único, instalado durante siete décadas. La gobernabilidad en el periodo presidencial se basó en gran medida en la tendencia a evitar problemas por la vía de pactos con los sectores más organizados de la sociedad: obreros, campesinos, maestros, burócratas, y otros sindicatos. A mediados de los años noventa el sistema presidencial de partido único se debilita, y en el año 2000 se posibilita un sistema de alternancia política, que cambia lentamente la dirección de la autoridad. Sin embargo, la estructura del gobierno aún mantiene inercias importantes de centralismo y régimen autoritario, que se ejerce por una élite de poder que subsiste en los partidos mayoritarios.

²⁰⁶ Incorporamos también la aportación de Subirats (1992b) y consideramos la continuidad del régimen político y el grado de centralidad decisional en la aproximación del gobierno a los problemas públicos, y la fuerza de una burocracia autónoma y la tendencia a establecer pactos y coaliciones con los grupos de interés para comprender la relación del gobierno y los actores que intervienen en las políticas.

La política orientada al desarrollo social mantuvo un importante papel para arraigar el sistema presidencial unipartidista, basado en pactos y relaciones clientelares entre el gobierno y las esferas de representación social con mayor influencia. En las últimas décadas la orientación de la política social ha cambiado radicalmente, el modelo vigente mantiene una intencionalidad por corregir externalidades de la economía, no se asocia con derechos sociales, sino que se limita a orientar los servicios públicos a la población que cumpla con determinados requisitos. La intencionalidad de la política social se enfoca en canalizar esfuerzos y recursos hacia la población más pobre o vulnerable, con el objetivo de fortalecer su capital humano con el propósito de que consigan mejores condiciones para incorporarse al mercado laboral.

En los últimos veinte años se han realizado esfuerzos institucionales considerables para formalizar el ejercicio de diagnóstico, atención y evaluación de la política social, con propósitos e intenciones que rebasan el ánimo inmedatista y transitan hacia un esquema más racional y anticipativo para abordar los problemas públicos. Se han formalizado disposiciones legales, normativas y estructurales, para institucionalizar la política social y desligarla del sistema paternalista y personalista que la definió durante décadas. Los principales resultados son la creación del Comité técnico para la medición de la pobreza en México²⁰⁷, y la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (2004) de la cual derivó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Sin embargo, todos estos esfuerzos siguen en un canal de centralidad decisional. No hay suficiente desagregación de poder y recursos hacia los otros niveles de gobierno.

Pese a que existe una autoridad central con aptitudes coercitivas y capacidad de gestionar los cambios sociales, las políticas destinadas a la atención de los problemas relativos a la pobreza y la desigualdad enfrentan numerosos retos para plantearse de forma anticipativa. La efectividad de los nuevos instrumentos no ha dado todos sus frutos, no se ha conseguido modificar el diseño de los programas inconsistentes, ni valorar la eficiencia de la política social. Tampoco se han superado ni eliminado las prácticas clientelares y la utilización político-electoral de los programas.

²⁰⁷ Creado en 2001, a partir de entonces se cuenta con parámetros comparables para evaluar el desempeño de las políticas. Este comité desarrolla indicadores de carencia y vulnerabilidad que constituyen un insumo valioso para el diseño de las políticas.

A pesar de contar con mayores insumos para realizar una mejor planeación y canalizar los recursos de forma más eficiente, la magnitud del problema de la pobreza y la desigualdad en México excede las capacidades del Estado y prolonga la propensión para resolver los problemas de forma reactiva. El caso del Programa 3x1 para migrantes no es la excepción, la formulación de esta política se relaciona con la oportunidad de canalizar las remesas hacia la contención de los problemas, necesidades y carencias en las localidades expulsoras, con discutible efectividad para conseguir sus objetivos.

9.3.2 Relación entre el gobierno y los demás actores en el proceso de las políticas

Este punto es crucial para explicar las divergencias encontradas entre la apuesta normativa del Programa 3x1 para migrantes, en referencia al consenso de las autoridades gubernamentales con los colectivos organizados de la diáspora para la orientación del desarrollo, y la simulación y abandono detectados en las rutinas procedimentales, advertidas en la investigación empírica.

Uno de los principales problemas de inestabilidad de las dinámicas de operación del Programa, según identificaron los representantes de los colectivos migrantes, radica en que cada delegado, gobernador y presidente municipal imprimen una interpretación distinta y una dinámica propia de operación del Programa. La divergencia en las interpretaciones personales se combina con la variabilidad de los actores. La conclusión de cada periodo de gobierno supone, además del cambio de autoridades, la renovación de gran parte de la estructura burocrático-administrativa, lo que dificulta la continuidad y seguimiento de los proyectos y las políticas, por lo que las dinámicas de relación están por lo general enmarcadas en acuerdos y transacciones de corto plazo.

Esto ocurre porque en México el **sistema burocrático-administrativo** no es autónomo del poder político y depende en gran medida los vaivenes electorales. La simbiosis político-administrativa se ha heredado desde la instauración del régimen post revolucionario, entonces la burocracia fue percibida como un recurso en manos del poder político, además de un sostén y salvaguarda del sistema presidencialista. A pesar de los cambios en el sistema político, la asignación y remoción de cargos en la administración pública todavía se puede identificar como un sistema de botín (*spoils*

system)²⁰⁸. Los incipientes esfuerzos para consolidar la independencia de la administración pública son insuficientes.

La simbiosis político-administrativa incide en la dinámica de implementación de las políticas, aún cuando la estructura normativa o la reglamentación continúan relativamente estables frente al cambio de autoridades gubernamentales, la interpretación de las mismas y las rutinas procedimentales para su operación dependen del líder y el equipo en turno. Ante todo la simbiosis quebranta la posibilidad de mantener un sistema de contrapesos institucionales en el gobierno para contrarrestar las inclinaciones hacia el clientelismo, la discrecionalidad, la arbitrariedad o incluso la corrupción.

La **rendición de cuentas intergubernamental** tampoco tiene gran notabilidad en la estructura de gobierno mexicano, dado que persisten remanentes de un sistema jerárquico y vertical que parte del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales, notable en la dependencia de transferencia de recursos económicos del centro hacia la periferia. A pesar de la lenta transición hacia un modelo más descentralizado, con mayores atribuciones legales, administrativas y financieras para los gobiernos estatales y municipales, aún persiste el control federal de una buena parte de los recursos que se entregan a la administración estatal y municipal, a través de las transferencias condicionadas (como las del *ramo 33* y *ramo 20* que rigen el Programa 3x1 para migrantes). La subordinación es aún más acuciante en los municipios de zonas rurales donde la capacidad de los ayuntamientos para atender las necesidades básicas de la población depende por completo de las aportaciones federales y estatales.

Por su parte **la relación del gobierno con la población** hasta mediados de los noventa del siglo pasado se basaba en un modelo de incentivos y castigos hacia los grupos organizados y un sistema asistencial para los más desfavorecidos. Los derechos sociales eran administrados políticamente por el gobierno central. A partir de la transición democrática y la focalización de las políticas hacia la población más pobre y vulnerable, se han formalizado las instituciones para la provisión de programas de asistencia y

²⁰⁸ Los incipientes esfuerzos para consolidar la independencia de la administración pública son insuficientes. Desde 2003 se ha intentado implantar un servicio civil en la administración pública federal, estable y profesional, sin embargo su conceptualización en la Ley sólo incluye al 2,5% de los servidores públicos al servicio de la administración pública federal, su alcance es prácticamente nulo y en los gobiernos estatales y municipales son aún más embrionarios los esfuerzos en la materia.

fomento al desarrollo, en un esquema más apegado al derecho y menos al clientelismo político. Sin embargo, la administración centralizada fomenta la persistencia de un sistema dependiente y subordinado. Además, la lógica de dirección racional y transparencia de los procesos operativos y financieros que se impulsa desde el centro mantiene muchos escollos en su funcionamiento impositivo, el direccionamiento racional es insuficiente para erradicar las prácticas añejas de uso político-electoral vigentes en las rutinas procedimentales de la implementación de los programas.

La **participación de los actores no gubernamentales** en la definición, implementación y control de las políticas públicas es una modalidad reciente en el país. Las políticas tradicionalmente son dirigidas y reguladas desde el ámbito gubernamental, con un sentido justificativo de las decisiones tomadas previamente por el propio gobierno. La participación de actores no gubernamentales ha sido percibida como concesiones especiales para determinados colectivos y grupos sociales, acreditados como interlocutores por el propio Estado, con escasa autonomía y alta propensión a la subordinación. La participación ciudadana dirigida desde las instituciones, deriva en un formalismo poco efectivo que no sólo es insuficiente para reconstruir los márgenes de participación ciudadana autónoma, sino que enfrenta graves riesgos de instrumentalización y manipulación.

La propensión por consentir una participación limitada, con un sentido instrumentalista, encaja en México con la dinámica de relación y subordinación mantenida entre gobernantes y gobernados durante décadas, en el esquema de recompensas y castigos. Esta dinámica de participación subordinada y limitada en la toma de decisiones se asienta en unas bases que reproducen con facilidad las prácticas clientelares, que restan efectividad y confiabilidad a la acción social dirigida desde el gobierno.

El contexto histórico ha sido utilizado como referente para explicar el vínculo tradicional que genera un determinado tipo de relaciones entre el gobierno, o los distintos niveles de gobierno, y los ciudadanos. En estos encontramos razones para la divergencia entre el diseño de la participación ciudadana en los espacios de la política pública analizada y los resultados advertidos en la práctica, que no consiguen fomentar una dinámica inclusiva, abierta a la negociación y al consenso entre los actores gubernamentales y los colectivos migrantes que participan.

La disposición normativa, que prescribe el consenso de los gobiernos locales con los colectivos migrantes, no ha sido suficiente para cambiar las reglas simbólicamente

adoptadas en un contexto con referentes culturales habituados a las relaciones indirectas e intermediadas. Los patrones de acción propicios para la reproducción de estructuras clientelares se sostienen por lo que Rittberger y Richardson (2003) identificaron como *inercias adherentes* del estilo de políticas. En este caso anclados en un sistema centralizado, autoritario y vertical entre niveles de gobierno, y clientelar con sectores de la población.

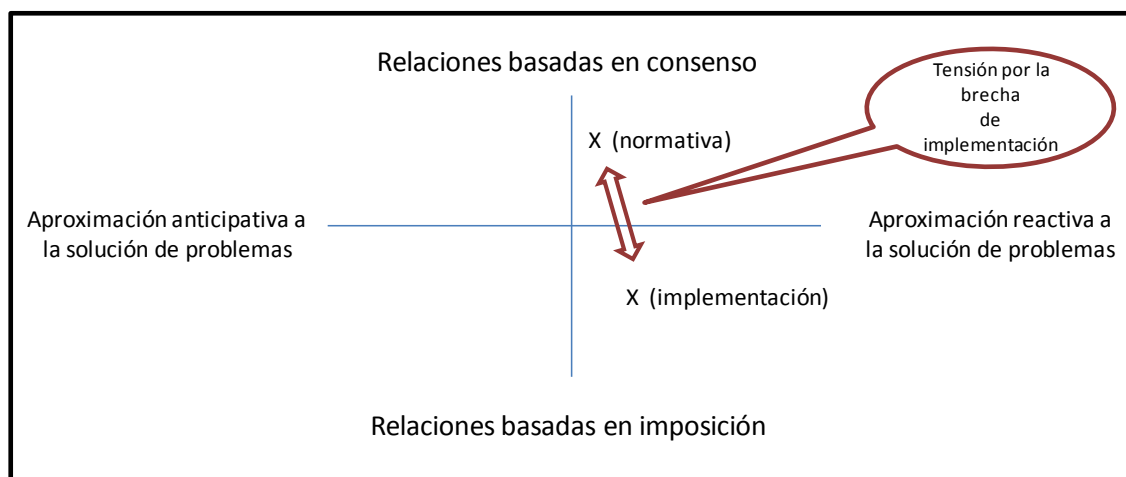
El modelo conceptual del estilo de políticas se ha utilizado como una herramienta interpretativa en la presente investigación, con la finalidad de comprender las dinámicas y rutinas procedimentales de los actores según el contexto político-institucional en el que se desenvuelven. También ha sido útil la advertencia de los autores del *policy style* sobre la posibilidad de encontrar simulación en las rutinas procedimentales y las dinámicas de consenso, especialmente cuando los valores que las sustentan son resultado de imposturas, como es el caso de la apertura a la participación ciudadana dirigida y regulada desde el ámbito gubernamental y sin espacio efectivo para la negociación de intereses de los actores sociales. En nuestro caso de estudio se ha notado que la apertura acreditada en la disposición normativa de la política sólo busca una legitimidad discursiva, mientras convive con las rutinas de actuación ancladas en el autoritarismo.

Los promotores del *policy style* advierten que es posible encontrar “flexibilidad, adaptación o simulación” de los valores en la formulación de las estrategias políticas según los intereses del ámbito político, el tipo de problema que se trata o el nivel de conflicto que generan los objetivos de la política. En el caso del Programa 3x1 para migrantes destacamos que la simulación puede provenir desde la formulación de la política, que se remite a un problema complejo y con alta predisposición al conflicto entre la diversidad de objetivos de los actores intervinientes. La vaguedad de sus metas posibilita cierta flexibilidad en su operación, sin embargo, dicha flexibilidad impacta en la diversidad de interpretaciones y de resultados, algunos muy alejados de la esencia en la formulación de la política.

Al situar el estilo de políticas del programa 3x1 para migrantes en el modelo de Richardson et al, (1982) encontramos que las rutinas procedimentales del diseño y la implementación de la política comparten sitios distintos en el vértice de las variables, existe una evidente tensión entre lo que sintetizamos como orientación **normativa**, que corresponde a la formulación y el diseño de la participación de actores no

gubernamentales en los instrumentos que regulan y dirigen la política y las rutinas de actuación presenciadas en la **implementación** del Programa, que ejemplificamos en la ilustración 6, basada en el modelo del *policy style*:

Ilustración 6. Tensión entre la normativa y la implementación del Programa 3x1 para migrantes



Fuente: Elaboración propia a partir del modelo de Richardson, Gustafsson y Jordan (1982)

Se ejemplifica gráficamente la importante tensión encontrada entre el diseño de la política y su implementación advertida en los casos en los que se profundiza en las rutinas procedimentales. La orientación normativa, patente en las Reglas de Operación y el discurso institucional, promueve un tipo de relación con los actores intervinientes basada en el consenso entre actores públicos y privados, sin embargo, en el análisis de implementación se constata que el tipo de relación entre actores, gubernamentales y no gubernamentales es notoriamente impositivo y autoritario. Esta tensión implica considerables adaptaciones en la operación cotidiana del programa.

También se ha constatado que las tensiones entre la normativa y las rutinas de implementación no siempre se salvaguardan recurriendo a la flexibilidad, en considerables ocasiones se evidenció que los ajustes pueden generar resultados desviados del espíritu de la política. Esto puede explicar el alto grado de simulación que se encontró en las rutinas de implementación en torno a la participación de los migrantes en el Programa. El modelo teórico prevé la posibilidad de este desenlace y facilita una explicación a la simulación de la colaboración entre actores gubernamentales y sociedad civil encontrada en la investigación. Cuando se facilitan consultas pregonando el consenso, pero cuyas conclusiones realmente no son

consideradas para la toma de decisiones y el verdadero centro de negociación está en otro sitio. El costo de la prescripción del diálogo, sin una intención real, es el fracaso de la colaboración.

Para conseguir un modelo más ajustado al estilo de consenso, según se aspira en la orientación normativa y la reglamentación formal del Programa 3x1 para migrantes, sería necesario, en el ámbito institucional, resolver las carencias en la estructura político-administrativa y consolidar una estructura más autónoma, fortalecida con una administración pública profesionalizada, imparcial e independiente de los intereses políticos. Además, consolidar una estructura permeable hacia las demandas sociales, en este caso de los colectivos migrantes, con espacios definidos y viables para promover dinámicas de negociación entre las agencias de gobierno, con mayor injerencia en la modificación de las prioridades centralizadas, considerando la opinión de todos los actores, ponderando a quienes tienen el diagnóstico de las necesidades locales.

En el ámbito de los actores sería necesaria la consolidación de grupos de interés autónomos y fortalecidos, que presenten demandas en forma integrada y contribuyan a la regulación, y no sólo a la reproducción, del proceso de las políticas. Con participación en la distribución del poder para la toma de decisiones y atribuciones para controlar la actuación del gobierno. La brecha es aún considerable, pero la tensión del modelo da cuenta de que el escenario actual es insostenible.

Las explicaciones sobre la divergencia encontrada entre el diseño de la participación y la implementación, atribuibles a las rutinas procedimentales del *policy style*, han esclarecido las distorsiones entre el sistema normativo del Programa y las rutinas ancladas en inercias que no corresponden con un estilo de políticas de consenso. Ahora bien, la perspectiva del institucionalismo centrado en el actor (Scharpf, 1997) considera que es importante buscar explicaciones fuera de las instituciones, e invita a conceder un espacio explicativo para el funcionamiento de las políticas públicas, centrado también en la dinámica de los protagonistas de la interacción. En esta investigación exploramos a los actores, a través del marco interpretativo del liderazgo político, centrados en el estilo de liderazgo de los actores intervinientes en la toma de decisiones.

9.4 La relación del estilo de las políticas y el liderazgo político

En esta investigación se asume que las instituciones influyen en las preferencias y percepciones de los individuos que las componen, como también reconocemos que estos

individuos no son entes pasivos, sino actores con capacidad de agencia, que contribuyen a la creación y modificación de las instituciones. En el ámbito de la implementación de la política pública, esto implica que existe un margen de actuación derivado de la apropiación de la política por los actores. Este marco de apropiación se observa en los líderes políticos que participan en la implementación del Programa, considerando que sus intereses y objetivos como líderes, y en función de sus seguidores, afectan la dirección y los resultados de la política.

Con el propósito de ahondar en el margen de afectación que podrían tener las interpretaciones de los sujetos que intervienen en el Programa, se orientó la perspectiva analítica e interpretativa hacia los actores considerando su condición de representantes colectivos, por dicha razón se recurre al marco analítico del liderazgo político. Con este enfoque se profundizó en los objetivos que persigue cada representante al concurrir en el campo de interacción de la política. Reconociendo que la capacidad del liderazgo para influir en la dirección de las políticas públicas depende tanto de los rasgos de las organizaciones políticas y sociales, como de la influencia de los líderes que intervienen en ellas (Natera, 2004).

9.4.1 La desigualdad de recursos en la intervención en la política disminuye las posibilidades de actuación los líderes.

En los capítulos previos que describen los hallazgos de la investigación hemos desvelado suficientemente que el campo de la política está dominado por la instancia de gobierno que controla la política, concretamente el gobierno federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) incluyendo su representación en las entidades estatales, instancia que cuenta con todas las atribuciones reglamentarias para conducir los procesos de negociación en los espacios de decisión colegiados.

Los liderazgos concurrentes en la implementación del 3x1 para migrantes enfrentan desequilibrios, unos implícitos en la constitución de cada grupo de actores y otros detonados por la disposición de un marco institucional que comporta ventajas desiguales para los grupo concurrentes, comenzando por la centralización del control de la política. En un esquema de participación desequilibrado la posibilidad de negociación de los actores es limitada, y modificarla para que sea más equitativa no depende exclusivamente de las habilidades y estrategias de los líderes, sino también, y principalmente, de la consideración y valoración del colectivo sobre la relevancia de

obtener beneficios distintos a los ya conseguidos, como consecuencia de la participación.

Se ha advertido que los actores que intervienen en la negociación en torno al Programa no asumen plenamente las atribuciones que contempla la propia reglamentación, con las que podrían situarse en condiciones más ventajosas en la toma de decisiones. Los líderes del gobierno estatal y los alcaldes municipales de la muestra develaron asumir un papel secundario en la implementación, pero además, lo hacen desde una postura de subordinación, ya sea por fidelidades en el campo político local, como sucede con el repliegue del gobierno estatal en Jalisco; o por sortear los desequilibrios en la relación de colaboración, manifestos en la necesidad de financiación de los municipios, en estos casos, los alcaldes calculan conseguir más ventajas de la subordinación al modelo clientelar ofertado, que de la confrontación.

Para los colectivos migrantes resulta muy complejo enfrentar la posición de desventaja que mantienen ante la estructura institucional, en primer lugar debido a los problemas del vínculo con la estructura funcional del Programa, debido a que radican en el país vecino y no pueden viajar con frecuencia para resolver problemas en la gestión del programa en México, según demanda el esquema de funcionamiento y gestión personalizada que impera en las rutinas de actuación. A pesar de ello, los colectivos de migrantes más interesados en el esquema del Programa no se subordinan a las disposiciones y la autoridad de la Delegación con la misma facilidad que los gobiernos locales, reclaman espacios a través de medios de comunicación y redes sociales, e incluso recurren a la intermediación de la oficina central de la SEDESOL para hacer valer su papel en las decisiones, cuando consideran que la Delegación en la entidad no responde a sus necesidades.

No obstante, también es importante considerar que las limitaciones en el desempeño del papel concedido a los colectivos migrantes en la toma de decisiones, también guarda relación con una depreciada legitimación de su participación, debido al esquema de simulación que persiste en las prácticas. Es un secreto conocido por todos que los colectivos de migrantes no siempre cumplen con la aportación de los recursos económicos que les corresponden según las reglas de operación, y esto merma su capacidad de influencia en la negociación de los proyectos.

La convergencia de representantes de distintos sectores en el ámbito de implementación de la política no significa, de forma inevitable, la presencia de liderazgos en pugna por

la distribución del poder de decisión en la política. En las rutinas analizadas se advierte que los representantes del gobierno estatal y los municipales ejercen un liderazgo muy endeble y si bien los migrantes hacen valer su presencia, lo hacen desde el reconocimiento de su aportación simbólica. Los actores se acoplan al estado actual de la política pública y contribuyen a la continuidad de las rutinas de decisión jerárquicas y controladas por el gobierno central.

La evasión de la aspiración de los líderes por influir en la toma de decisiones en el campo de la implementación del 3x1 para migrantes, que sorprende constatar, se relaciona con el desinterés por la construcción de un modelo de relación basada en el consenso de intereses, modificar dinámica en las relaciones, que tienen características centralizadas y autoritarias, no es un objetivo prioritario para los actores. Se ha advertido que los representantes se enfocan en conseguir con su participación en el Programa sólo los beneficios significativos en sus propios campos, es decir, que mientras consigan lo suficiente para satisfacer a sus seguidores (apoyos, proyectos, reconocimiento simbólico), no se preocupan por una confrontación en el campo de convergencia de la política pública, ni objetan el esquema clientelar y subordinado.

9.4.2 El tipo de liderazgos que concurre en la política contribuye a mantener el modelo impositivo.

El principal hallazgo derivado del análisis del tipo de liderazgo de los actores que concurren en la implementación del programa, es que estos contribuyen a reproducir y perpetuar la inmovilidad del sistema impositivo y centralizado en la toma de decisiones. Enseguida sintetizamos las características de los cuatro grupos de actores y su contribución a la prolongación del modelo de relación vigente, de estilo impositivo.

La representación del **gobierno federal**, centraliza la coordinación del Programa 3x1 para migrantes, a través de su representación en las entidades, que recae en las Delegaciones de la SEDESOL en cada estado. El nombramiento del titular de cada Delegación compete al Secretario de Desarrollo Social del ámbito federal. En el caso investigado la designación de la Delegada en Jalisco es una concesión hacia el Gobernador que apoyó la campaña del presidente de la república, ambos son del PRI, la titular sin experiencia previa relacionada con un cargo similar, es identificada en el ámbito político local como colaboradora cercana del gobernador y militante del mismo partido. Conceder el liderazgo de la institución que coordina la política social a las

dinámicas de *spoil system* no es un buen síntoma, cuando se pretende, al menos en el discurso, cambiar esas prácticas añejas.

El liderazgo que ejerce la titular en la Delegación no se limita la gestión que corresponde a una representación imparcial del poder ejecutivo federal en la entidad, si no que aprovecha su posición estratégica para allegarse de aliados con fines de proyección política en el ámbito local. La líder orienta y canaliza las negociaciones con los alcaldes como cortesías personales, de tal forma que su liderazgo se acrecienta ante los alcaldes que obtienen *sus* concesiones. Su poder se mantiene estrechamente vinculado a la posición en la institución que preside, fuertemente anclado en las atribuciones para decidir sobre la distribución de los recursos.

El **gobierno del Estado** por su parte disemina su representación en el Programa en dos instituciones diferentes, que no intervienen de forma trascendental en la toma de decisiones, por un acuerdo tácito de distribuir los recursos hacia prioridades determinadas previamente con la Delegación de SEDESOL. No obstante, la pasividad mostrada en los últimos tres años puede cambiar, en un breve lapso de tiempo, en función de algunas muestras de interés del gobierno estatal por retomar el diálogo con los representantes de la diáspora, que se confirman con la creación de una dirección para la atención de los migrantes y la apertura de oficinas de representación del gobierno estatal en tres ciudades de Estados Unidos en el primer semestre de 2016²⁰⁹.

El liderazgo de los **gobiernos municipales** varía mucho en la selección de casos, la mitad de los alcaldes se deslindan de la acreditación como políticos y se identifican como gestores representantes de otros ámbitos ciudadanos, que por cuestiones circunstanciales han concurrido con un partido político en un proceso electoral. En lo que todos coinciden es que el liderazgo con el que intervienen en el ámbito de las decisiones en el Programa conlleva un papel moderado y secundario.

Los alcaldes municipales son los actores que más provecho tangible obtienen del esquema operativo del Programa para sus propios campos de liderazgo, al conseguir recursos para obras y acciones en sus municipios, con réditos en su agenda política. Sin

²⁰⁹ El Instituto Jalisciense de los migrantes inició actividades en enero de 2016 y las tres oficinas de representación en Estados Unidos fueron inauguradas en mayo de 2016. En la administración estatal anterior hubo algunas otras oficinas de representación, que se cancelaron con la llegada del nuevo gobernador en 2013, excepto la de Chicago, que permaneció abierta, pero ampliamente cuestionada y con un evidente conflicto entre el gobierno del Estado y la federación de migrantes de Chicago.

embargo, concurren como usuarios o gestores del Programa, con propensión a salvaguardar el sistema, en cualquier esquema que proponga la institución normativa, siempre que sigan consiguiendo financiación adicional. Los líderes de la demarcación municipal no se implican en cambiar las reglas del juego para acceder al programa en condiciones más transparentes, por el contrario, atienden lo mejor posible las reglas, sin cuestionamientos sobre las rutinas propuestas por el gobierno federal. Aún cuando varios alcaldes se quejaron del manejo discrecional y opaco en la Delegación, con el cobro de comisiones en proporción a los proyectos aprobados; entre los inconformes no había ninguna iniciativa para hacer público su descontento.

El liderazgo de **los migrantes** está representado en el Programa a través de un interlocutor²¹⁰ que cimienta su respaldo en decenas de organizaciones y clubes de mexicanos radicados en Estados Unidos. A partir de la consolidación del Programa 3x1 para migrantes estas organizaciones se han afianzado como un colectivo de opinión representativa, en algunos ámbitos del desarrollo económico y social del país, a partir de sus intereses en la política local y nacional de México.

El espíritu de la asociación de los migrantes se relaciona con el origen compartido y se fortalece a través de la preocupación por resolver necesidades en sus comunidades de origen y obtener a cambio reconocimiento, no sólo como mecenas, sino como integrantes a pesar de la distancia. Por esa razón el éxito o fracaso en las negociaciones en torno a los proyectos realizables incide de forma trascendental en el liderazgo del representante de los migrantes ante el Programa, es el único actor que concurre a la negociación con consecuencias en la valoración de su liderazgo en su campo de representación.

La valoración del liderazgo migrante está directamente relacionada con la habilidad para conseguir que las aspiraciones de los distintos clubes sean aprobadas en la agenda del programa. Esta es una clave para comprender la vigencia del interés de los colectivos migrantes por intervenir en el Programa, a pesar de que el esquema de focalización y negociación no resulta, en términos objetivos, favorable para su colaboración. Y a pesar de que en términos reales aportan una cantidad mucho menor de

²¹⁰ Las reglas indican que puede ser uno o varios representantes quienes participen en el programa, la administración anterior solía involucrar a por lo menos tres federaciones en la operación del programa, la nueva Delegada cambió de forma unilateral la disposición y generó una reacción adversa entre los líderes de las federaciones, que se disputan el papel protagónico.

recursos de los que se registran oficialmente. El valor que otorgan los migrantes a su participación en el Programa se encuentra, sobre todo, en el ámbito simbólico de la interacción.

En el presente análisis de la participación de los liderazgos, el Programa es concebido como un campo político en el que concurren los líderes representando intereses, a partir de esta representación podemos advertir que, pese a las limitaciones en el esquema de colaboración, se mantiene el simbolismo que motiva la colaboración de la diáspora, asociada al interés en el desarrollo de los pueblos de origen. La visión del colectivo preserva su fuerza, aunque no se consigan todas las metas propuestas, siempre y cuando se demuestre que se ha luchado por el interés común y se sostenga el reconocimiento como colectivo interlocutor ante las autoridades de México, aunque sea en términos de relativa subordinación, pero vigentes en el escenario de las negociaciones. Esta dinámica mantiene, e incluso refuerza, la cohesión de las organizaciones de migrantes, que “luchan juntos” por mantener el diálogo con las autoridades en sus pueblos de origen.

9.4.3 La diseminación del capital político y económico. Resultado de un modelo que privilegia la imposición y no consigue aglutinar fortalezas.

El esquema planteado para la coordinación de los cuatro actores no consigue aglutinar las fortalezas de los actores intervinientes y consolidar una colaboración efectiva, por el contrario, la sofoca y reproduce un sistema de jerarquía y sumisión. El peso del sistema institucional que privilegia la centralidad jerárquica en la conducción de la política genera un modelo de participación con espacios limitados para la presentación y discusión de intereses, en el cual la colaboración de actores externos está confinada a suscribir las decisiones tomadas por la institución que dirige el proceso.

La propuesta discursiva de la política pública carece de formalidad en el intercambio social, la distribución de poder a los actores intervinientes en el programa es limitada. Por tanto no se consigue que fructifique una condición natural de colectividad con fines comunes, sino que se articula una colaboración sometida al cumplimiento de una visión centralizada y con un estrecho margen de colaboración para que los actores intervinientes pudiesen aportar a la solución de los problemas públicos. La efectividad del liderazgo político está enfocada a la coalición de fuerzas hacia los objetivos

gubernamentales previstos, conseguir aliados para imponer los objetivos anticipados desde el gobierno central.

Los actores intervinientes reconocen las limitaciones de su actuación en el espacio permitido de la política y hacen concesiones de carácter instrumental, en función del cumplimiento formal de los objetivos, a cambio de obtener determinados beneficios, suficientes para resolver algunos problemas dentro de su campo de liderazgo, con lo que persiste la sensación de ganar-ganar, que consigue la continuidad y permanencia del programa, a pesar de la distancia que mantiene con el espíritu original.

El esquema de participación limitada del Programa 3x1 para migrantes reafirma lo que numerosos estudios han señalado en los últimos treinta años sobre la participación de actores no gubernamentales, cuando es dirigida desde las instituciones sin una distribución de poder efectiva, deriva en una perversión instrumentalista que contradice el espíritu de apertura orientado a conceder mayor legitimidad al gobierno.

En la trayectoria del programa 3x1 para migrantes se advierte además otra contradicción en el afán de controlar las desviaciones y perversiones detectadas en la implementación, las intenciones por controlar desde la institución la toma de decisiones se mezcla con una intención de desacreditar los canales de comunicación establecidos con gobiernos anteriores, por el vínculo que puedan tener con un partido opositor. Y por el contrario, se canalizan pocos esfuerzos para la institucionalización de las instancias ejecutoras del gobierno y a la consolidación de una estructura burocrático-administrativa imparcial, que funcione como contrapeso a los intereses políticos y privados que intervienen en la conducción de la implementación.

Los esfuerzos hacia la restricción del poder de los colectivos migrantes en el campo de decisiones del programa se extienden a limitar cualquier interlocución con el gobierno cuando los colectivos migrantes son identificados con fuerzas políticas opositoras, estas medidas atomizan a las agrupaciones de la diáspora, mermando la capacidad de representación de las federaciones de migrantes, con desafortunadas consecuencias en el tejido organizativo de los mexicanos en el extranjero.

El modelo de participación analizado resta potencialidad a la correlación de actores. El programa 3x1 para migrantes funciona para paliar las necesidades apremiantes en infraestructura de los pueblos, pero no consigue una de sus ambiciones principales, incorporar los recursos de los actores privados y sumar actores a las tareas del

desarrollo. El proyecto se estropea por el hermetismo institucional y la escasa vocación hacia la incorporación de intereses externos, falla la búsqueda de consenso. Y además fomenta una dinámica perversa de simulación, subordinación y control de los actores.

La principal paradoja en la dinámica del 3x1 para migrantes es que desperdicia el enorme potencial del capital político y social que han generado los colectivos de mexicanos que radican en el extranjero que, además de constituir una fuga de más del 10% de la fuerza laboral del país, se organizan de forma autónoma con demostrado interés en incidir en mejorar las localidades de origen, con una larga trayectoria de trabajo –y ahorro- colectivo para resolver de los problemas más apremiantes en sus pueblos. Y la respuesta institucional que atiende sus intenciones conlleva a la instrumentalización de su participación, en función de canalizar el potencial de sus remesas.

La respuesta formulada en el Programa 3x1 para migrantes no responde suficientemente al reto de madurez institucional y liderazgo de calidad que demanda el compromiso adquirido con los colectivos de la diáspora, para conseguir un modelo de colaboración y solución de los problemas públicos, a través de un sistema consensuado y eficaz de intervención público-privada.

Bibliografía

- Aboussi, M. (2014): “Los migrantes como actores del desarrollo en los países de origen y destino. Sobre codesarrollo y gobernanza de la movilidad transnacional”, *Revista de Estudios Empresariales*, 1, pp. 52-66.
- Ackerman, J. (2015): *El mito de la transición democrática*, México: El colegio de México, UNAM.
- Acosta, F. (2010): “La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes”, *Papeles de Población*, 16, pp. 155-188.
- Acosta Díaz, F. (2010): “De PRONASOL a Oportunidades: política social y persistencia de la pobreza en México”, *Barataria: Revista Castellano-Manchega de ciencias sociales*, 11, pp. 231-246.
- Aguilar, L. (2003): “Estudio Introductorio”, en L. F. Aguilar, ed., *La implementación de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-92.
- Aguilar, L. y E. Ander-Egg (1992): *Evaluación de servicios y programas sociales*, Madrid: Siglo XXI.
- Aguilar, L. (1996): “Reformas y retos de la administración pública mexicana (1988-1994)”, *Foro Internacional*, 36 (1/2), pp. 188-224.
- Aguilar, L. (2003): “Estudio Introductorio”, en L. F. Aguilar Villanueva, ed., *El estudio de las políticas públicas*, tercera edición, México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-78.
- Aguilar, L. (2009): “Marco para el Análisis de las Políticas Públicas”, en F. M. Navarro y V. G. Cantú, eds., *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*, México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 11-31.
- Aguilar, L. (2011): “Gobernanza pública para obtener resultados: marco conceptual y operacional”, en *Consejo Económico y Social de Naciones Unidas Ec.16/2011/2*, vol. 21036, Nueva York, pp. 1-19.
- Aguirre, A. y B. Valdes (2012): “Migración y Gobernanza: Reflexiones sobre los procesos de gobernanza en la relación de la diáspora con el gobierno mexicano”, en C. Heredia y R. Velázquez, eds., *Perspectivas migratorias II. La agenda pendiente de la migración*, México: Coyuntura y Ensayo. CIDE, pp. 103-122.
- Alba, F. (2006): “Hacia una política migratoria integral: perspectivas y retos”, en E. Zúñiga, J. Arroyo, A. Escobar, y G. Verduzco, eds., *Migración México-Estados Unidos. Implicaciones y retos para ambos países*, México: CONAPO/ UDEG/ CIESAS/ COLMEX, pp. 311-327.
- Alba, F. (2009): “Migración internacional y políticas públicas”, en *El Estado de la migración. Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*, México: CONAPO, pp. 23-45.

- Alexander, J. (1988): "El nuevo movimiento teórico", *Revista sociológica*, VI, núm 17, pp. 259-307.
- Aliaga, F. (2012): "La construcción del imaginario social en torno a la integración del inmigrante desde el ámbito asociativo", *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 12 (2), pp. 159-172.
- Alvarado, A. (2010): "Inseguridad pública, participación ciudadana y gobernanza. La Ciudad de México en la última década", *Estudios sociológicos XXVIII*, El Colegio de México, (84), pp. 941-963.
- Arellano, R., F. Balcazar, F. Alvarado y S. Suarez (2015): "A Participatory Action Research Method in a Rural Community of Mexico", *Universitas Psychologica*, 14 (4), pp. 1197-1208.
- Arellano Ríos, A. (2016): "El cambio político en México: Un balance a la luz de la reforma electoral de 2014", en C. Sánchez, ed., *Las reformas estructurales en México: Una reflexión hacia el futuro*, Guadalajara: Universidad de Guadalajara, pp. 173-190.
- Arellano Ríos, A., T. Marroquín y R. Arias de la Mora (2011): *Relaciones intergubernamentales y política social: el Programa de Núcleos Comunitarios*, Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Arcudia, C. (2012): "La descentralización municipal en México: nuevas relaciones intergubernamentales a partir de las reformas del art. 115 de la constitución", *Nómaditas*, Especial: América Latina, Madrid: España.
- Arias, P. (2012): "Migración y remesas ¿Los límites del capital social?", en C. Heredia y R. Velázquez, eds., *Perspectivas migratorias II. La agenda pendiente de la migración*, México: Coyuntura y Ensayo, CIDE, pp. 263-290.
- Arroyo, J. y S. Berúmen (2009): *Migración a Estados Unidos: remesas, autoempleo e informalidad laboral*, México: DGE ediciones/Universidad de Guadalajara.
- Arroyo Alejandro, J. y M.I. Corvera (2009): "Migración México-Estados Unidos desde pequeñas ciudades del occidente de México, autoempleo y desarrollo regional", en J. Arroyo Alejandro y S. Berumen, eds., *Migración a Estados Unidos: remesas, autoempleo e informalidad laboral*, Guadalajara: UDG/INM, pp. 227-278.
- Ballart, X. (1992): *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*, Madrid: MAP.
- Ballart, X. y C. Ramio (2000): "La actuación de la administración: Las políticas públicas", en *Ciencia de la Administración*, Tirant lo Blanch, pp. 481-425.
- Barba Solano, C. y E. Valencia (2013): "La transición del régimen de bienestar mexicano: entre el dualismo y las reformas liberales", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22 (2), pp. 47-76.
- Bardach, E. (1977): *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

- Bedoya, M. (2009): "Las potencialidades del institucionalismo histórico centrado en los actores para el análisis de la política pública. Contingentes de trabajadores extranjeros en España", *Estudios Políticos*, 35, pp. 33-58.
- Bourdieu, P. (1976): "Le Champ Scientifique", *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol 2, pp. 88-104.
- Bourdieu, P. (2000): *Propos sur le champ politique*, Lyon: Presses Universitaires.
- Bresser Pereira, L. C. (1998): "La reforma del Estado en los años noventa. Lógica y mecanismos de control", *Desarrollo Económico*, 38 (150), pp. 517-550.
- Cabrero Mendoza, E. (2000): "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las Policy Sciences en contextos cultural y políticamente diferentes", *Gestion y Política Pública. Centro de Investigacion y Docencia Económicas*, IX (2), pp. 180-229.
- Cabrero Mendoza, E. y A. Días (2012): "La acción local en periferias urbanas marginadas de México", *Gestión y política pública*, 21, pp. 83-129.
- Canales, A. (2004): "Remesas, desarrollo y pobreza en México. Una visión crítica", *UNCTAD, Handbook of Statistics*, pp. 1990-2003.
- Canales, A. (2006): "El papel de las remesas en la reducción de la pobreza en México. Mitos y realidades", *Carta económica regional*, 19 (98), pp. 3-12.
- Canales, A. (2009): "Migración internacional y desarrollo. Evidencias del aporte de los mexicanos a la economía de Estados Unidos", en P. Leite y S. Giorguli, coords., *Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*, México: CONAPO, pp. 47-89.
- Canales, A. (2015): "El debate sobre migración y desarrollo. Evidencias y aportes desde América Latina", *Latin American Research Review*, 50 (1), pp. 29-53.
- Canales, A. y B. Carrizales (2009): "Migración, remesas y desarrollo local. El papel de las remesas en la formación de negocios en Zapotlanejo, Jalisco", en J. Arroyo Alejandro y S. Berumen, eds., *Migración a Estados Unidos: remesas, autoempleo e informalidad laboral*, Guadalajara: UDG/INM, pp. 317-335.
- Canto, M. (2000): "Política social y Sociedad civil: La participacion de las OSC en la política social", en E. Valencia, M. Gendreau y A. M. Tepichín, eds., *Los dilemas de la política social ¿Cómo combatir la pobreza?*, México: UDEG/ITESO/UIA, pp. 369-410.
- Cardozo Brum, M. (2005): "Políticas de lucha contra la pobreza en México: principales resultados y limitaciones", *Fermentum. Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, 16 (45), pp. 15-56.
- Cardozo Brum, M. (2008): "Gestión y evaluación participativas en políticas sociales", *Política y Cultura*, 30, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, pp. 137-163.

- Castillo, E. M. (2010): “Breve evolucion de la politica migratoria mexicana: De la despreocupación a la participación activa”, *Entre2orillas. Revista transnacional para la Convivencia Intercultural*, año III (6), pp. 10-15.
- Cejudo, G. M. y C. L. Michel (2015): “Resolviendo problemas sociales complejos mediante la integración de políticas. El caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México”, *Revista CLAD Reforma y Democracia*, 63 (Octubre), pp. 33-64.
- CEPAL (2006): Migracion internacional, derechos humanos y desarrollo, Santiago de Chile.
- CIDE (2008): Evaluación externa de consistencia y resultados 2007. Programa 3x1 para migrantes. Informe final, México: Centro de Investigación y Desarrollo Económico, A.C.
- Collado, F., J. Jiménez y F. Entrena (2016): “El liderazgo político en las democracias representativas: propuesta de análisis desde el constructivismo estructuralista”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año LXI (228).
- CONAPO (2010): Dinámica demográfica 1990-2010 y proyecciones de población 2010-2030, México.
- Cortes Soriano, D. (2011): “El Programa 3x1 para migrantes en México”, en E. Meza Ramos, O. Bojórquez y E. Soto, eds., *Memoria del IV Seminario de Desarrollo Local y Migración*, Nayarit, México, pp. 1-14.
- Cortina, J., R. De la Garza y E. Ochoa-Reza (2005): “Remesas: límites al optimismo”, *Foreign Affairs en Español*, 5 (3), pp. 27-36.
- Cruz Cruz, M. (2008): Análisis del marco lógico en la evaluacion de programas sociales. Caso Programa 3x1 para migrantes, Tesis de maestría inédita, FLACSO.
- Cunill Grau, N. (1991): Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos, Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Cunill Grau, N. (2004): “La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer”, en B. Pereira et al., eds., *Política y gestión pública*, Buenos Aires: FCE/CLAD, pp. 425-462.
- Del Campo, E. (2014): “Gobernanza, democracia y políticas públicas”, en G. Pastor, ed., *Teoría y práctica de las políticas públicas*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 413-436.
- Délano, A. (2006): “De la «no intervención» a la institucionalización: la evolución de las relaciones Estado-díaspota en el caso mexicano”, *Relaciones Estado-diaspora*. Mexico: SRE, pp. 91-112.
- DeLeon, P. (1997): “Una revision del proceso de las politicas de Lasswell a Sabatier”, *Revista Gestión y Política Pública*. CIDE, VI, núm. 1, pp. 5-17.

- DeLeon, P. y J.M. Hernández (2001): “El Caso del Programa Nacional de Solidaridad en México: Estudio Comparado de Terminación de Políticas”, *International Journal of Public Administration*, XLI (3), pp. 451-473.
- Delgado, R. y H. Márquez (2005): “Migración, políticas públicas y desarrollo: reflexiones en torno al caso de México”, en *Problemas y desafíos de la migración y el desarrollo en América Latina. Red Internacional de Migración y Desarrollo*. Cuernavaca.
- Delgado, R., H. Márquez y M. Moctezuma (2005): “Dimensiones críticas de la problemática de la migración y el desarrollo en México”, *Revista Theomai*, 14, pp. 21-137.
- Delgado, R., H. Márquez y R. Puentes (2010): “Elementos para replantear el debate sobre migración, desarrollo y derechos humanos”, *Red Internacional de Migración y Desarrollo*, México, DF.
- Delgado, S. (2004): “Concepto y Estudio del Liderazgo Político. Una propuesta de síntesis”, *Psicología Política*, 29, pp. 7-29.
- Delgado, R. (2009): “Forced Migration and US Imperialism: The Dialectic of Migration and Development”, *Critical Sociology*, 35 (6), pp. 767-784. Disponible en web: <http://doi.org/10.1177/0896920509343060> (consultado en mayo 2016).
- Della Porta, D. y M. Keating (2013): *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*, Madrid: Ediciones Akal.
- Díaz, A. (2009): “Transnacional social mexicana. Alcances y limitaciones del Programa 3x1 para Migrantes en Guerrero”, *Trayectorias*, 11 (29), pp. 117-131.
- Díaz, A. (2012): “Políticas migratorias y de desarrollo de las organizaciones de migrantes guerrerenses radicados en Estados Unidos”, en A. Díaz Garay y I. Solano, eds., *Políticas migratorias y de desarrollo en México*, México: Universidad Autónoma de Guerrero / Miguel Ángel Porrúa, pp. 79-104.
- Dresser, D. (1991): *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems. Mexico's National Solidarity Program*, San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.
- Duhau, E. (2000): “Política social, pobreza y focalización”, en E. Valencia, M. Gendreau y A. Tepichín, eds., *Los dilemas de la política social ¿Cómo combatir la pobreza?*, México: UDEG/ITESO/UIA, pp. 157-174.
- Dunsire, A. (1978): *Implementation in a Bureaucracy. The execution process*, Oxford: Martin Robertson y Co. Ltd.
- Duquette-Rury, L. y X. Bada (2013): “Continuity and change in Mexican migrant hometown associations: evidence from new survey research”, *Migraciones Internacionales*, 7, pp. 65-99.
- Durand, J. (1994): *Más allá de la línea: patrones migratorios entre México y Estados Unidos*, México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

- Durand, J. (2007): "Remesas y desarrollo. Las dos caras de la moneda", en *Migración internacional en América Latina y el Caribe*, México: Consejo Nacional de Población CONAPO, pp. 221-236.
- Durand, J. (2012): "Versiones y dimensiones de la migración global", en C. Heredia y R. Velazquez, eds., *Perspectivas migratorias II. La agenda pendiente de la migración*, México: Coyuntura y Ensayo/CIDE, pp. 21-48.
- Durand, J. (2014): "Balance y prospectiva del fenómeno migratorio en México", en *Congreso de Ciencias Sociales y Humanidades*, Academia Mexicana de Ciencias/CIDE, pp. 1-9.
- Durand, J. y P. Arias (2014): "Escenarios locales del colapso migratorio: Indicios desde los Altos de Jalisco", *Papeles de población*, 20 (81), pp. 9-23.
- Echebarría, K. (2006): "Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas", *Reforma y Democracia*, 34, pp. 1-8.
- Escala-Rabadán, L. (2004): "Migración y formas organizativas en los Estados Unidos: Los clubes y federaciones de migrantes mexicanos en California", en G. Lanly y B. Valenzuela, eds., *Club de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos. La política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*, México: Universidad de Guadalajara, pp. 425-454.
- Escala-Rabadán, L. (2005): "Derechos humanos y asociaciones de migrantes mexicanos en California", *Migraciones Internacionales*, 3 (2), pp. 84-107.
- Escala-Rabadán, L. (2014): "Asociaciones de inmigrantes mexicanos en Estados Unidos: logros y desafíos en tiempos recientes", *Desacatos*, 46, pp. 52-69.
- Escobar, A. (1995): "Reestructuración en México y Estados Unidos y migración internacional. *Revue européenne de migrations internationales*, 11 (2), pp. 73-95.
- Escobar, A. (2000): "Progreso y cambio social en el campo en México", en E. Valencia Lomelí, M. Gendreau y A. Tepichín, eds., *Los dilemas de la política social ¿Cómo combatir la pobreza?*, México: UDEG/ITESO/UIA, pp. 257-282.
- Escobar, A. (2003): "Progreso y los nuevos paradigmas de la acción social del Estado de México", en M. Gendreau y E. Valencia, eds., *Hacia la transformación de la política social en México*, México: UIP/UdeG/ITESO/UNICEF/INDESOL, pp. 67-84.
- Escobar, A. (2005): "El valor de la comunidad", *Cuadernos de Desarrollo Humano* No. 21, México.
- Escobar, A. (2008a). Las políticas públicas mexicanas y la migración entre México y Estados Unidos" en A. Escobar y S. Martín, eds., *La gestión de la migración entre México y Estados Unidos*, México: Secretaría de Gobernación / CIESAS.
- Escobar, A. (2008b): *Pobreza y Migración Internacional*, en A. Escobar, ed., México: CIESAS.

- Escobar, A. y E. Janssen (2005): "Migration, development and the Diaspora: the case of Mexico", *Monographic Series, Institute for International Labour Studies*, OIT, Geneva.
- Escobar, A. y E. Janssen (2006): "Migración, diáspora y desarrollo: El caso de México", en E. Zúñiga, J. Arroyo, A. Escobar y G. Verduzco, eds., *Migración México-Estados Unidos. Implicaciones y retos para ambos países*, México: CONAPO/ UDEG/ CIESAS/ COLMEX, pp. 269-308.
- Escobar, A. y González de la Rocha, M. (2001): Evaluación Progreso-Oportunidades. Diagnóstico cualitativo basal 2001. México: SEDESOL.
- Espinosa, M. (2009): "La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía". *Andamios*, 5 (10), pp. 71-109.
- Farfan, G. (2012): La economía política del empleo en el sector público: Una radiografía descriptiva y analítica del gobierno federal, estatal y municipal, México: México Evalúa/Centro de Análisis de políticas públicas.
- Fernández, R., R. García, R. Clariond y A. Vila (2007): *Las políticas migratorias en los estados de México. Una evaluación*, México: ITAM/UAZ.
- Fernández, R. (1995): Evaluación de programas. Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud, Madrid: Síntesis.
- Fernández, R., R. García y A. Vila, eds., (2006): *El Programa 3x1 para Migrantes ¿Primera política Transnacional en México?*, Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial, México: Miguel Ángel Porrúa, UAZ, ITAM.
- Fontaine, G. (2015): El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos, Quito: FLACSO.
- Franco, R. y M. Székely (2010): *Institucionalidad social en América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL-Colección Documentos de proyectos.
- Frías, N., M. Ibarra y L. Rivera (2006): "La organización comunitaria. Actor ausente en la reglamentación del Programa 3x1 para Migrantes en Hidalgo, en R. Fernández, R. García y A. Vila, eds., *El Programa 3x1 para Migrantes. ¿Primera Política Transnacional en México?*, México: Miguel Ángel Porrúa, UAZ, ITAM, pp. 171-196.
- Gabarrot, M. (2012): "Algunas Contradicciones en la Política Social Mexicana", *Trace*, 62 (diciembre), pp. 36-49.
- García, M., O. Pérez y A. Salazar (2011): "Proyectos Productivos del Programa 3x1 en Zacatecas durante el período 2002-2007. Revision documental", *Vértice universitario*. Universidad de Sonora, 49, pp. 37-51.
- García de Alba, M., L. Jáuregui y C. Nuñez (2006): "Liderazgos y nuevos espacios de negociación en el Programa 3X1 para Migrantes. El caso de Zacatecas", en R. Fernández, R. García, y A. Vila, eEds., *El Programa 3x1 para Migrantes. ¿Primera*

- Política Transnacional en México?*, México: Miguel Ángel Porrua, UAZ, ITAM, pp. 223-248.
- García, R. (2002): *Migración, remesas y desarrollo local*, Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas.
- García, R. (2004): “Los retos de las organizaciones de migrantes mexicanos en Estados Unidos: el caso de las federaciones de clubes zacatecanos”, *Estudios centroamericanos (ECA)*, 669-670, pp. 725-743.
- García, R. (2005): “Las Remesas Colectivas y el Programa 3x1 como Proceso de Aprendizaje Social Transnacional”, en *La Participación Cívica y Social de los Migrantes Mexicanos en Estados Unidos*. Washington, DC: Woodrow Wilson para Investigadores, pp. 1-19.
- García, R. (2005): “Migración internacional y remesas colectivas en Zacatecas. Impactos y desafíos del Programa 3x1”, *Foreign affairs: Latinoamérica*, 2 (3), pp. 43-52.
- García, R. (2005): “The impact of Remittances in Jerez, Zacatecas”, *Nuevas Pautas para México, Observaciones sobre Remesas, Donaciones Filantrópicas y Desarrollo Equitativo*, Estados Unidos de América: Global Equity Initiative, Harvard University, pp. 19-32.
- García, R. (2006): “Microfinanciamiento e instituciones financieras para el desarrollo de comunidades de origen de trabajadores migrantes en México y América Latina”, en E. Corre y A. Girón, eds., *Reforma financiera en América Latina*, Buenos Aires, Argentina: CLACSO, pp. 123-146
- García, R. (2007): “El programa tres por uno de remesas colectivas en Mexico. Lecciones y desafíos”, *Migraciones Internacionales*, 4 (1), pp. 165-172.
- García, R. (2012): *Crisis, migración y desarrollo. Los actores sociales y el reto de las nuevas políticas públicas en México*, Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas.
- García, R., R. Delgado y H. Márquez (2006): “México en la órbita de la economía global del trabajo barato: dependencia crítica de las remesas”, *Theomai: estudios sobre sociedad, naturaleza y desarrollo*, 14 (segundo semestre), pp. 110-120.
- García, R. y J. Padilla (2012): “Las organizaciones de migrantes mexicanos en USA y su estrategia de desarrollo local con enfoque transnacional: Avances y desafíos”, *Barataria Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, 13, pp. 47-66.
- Gendreau, M. y E. Valencia (2003): *Hacia la transformación de la política social en México*, México: UIP/UdeG/ITESO/UNICEF/INDESOL.
- Goglio, A., y M. Huerta (2015): “Combatir la pobreza y la desigualdad”, en *Gettin it right*, OECD Publishing, pp. 43-65. Disponible en web en: <http://doi.org/10.1787/9789264190375-4-es> (consultado en mayo de 2016).

- Goldring, L. (1999): "El Estado mexicano y las organizaciones transmigrantes: ¿reconfigurando la nación y las relaciones entre Estado y sociedad civil?", en G. Mummert, ed., *Fronteras Fragmentadas*, Zamora: COLMICH/CIDEM, pp. 297-316.
- Gomáriz, E. (2007): "Sistema político y políticas públicas en América Latina" *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 38, junio, pp. 91-112.
- Gómez, M. (2014): *La red de política pública del programa 3X1 para Migrantes: el caso de Yucatán*. Tesis de maestría inédita, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- González de la Rocha, M. (2008): "La vida después de Oportunidades: impacto del Programa a diez años de su creación", en *A diez años de intervención. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007)*. México: Secretaría de Desarrollo Social, pp. 125-198
- González, G., y J. González. (2013): "Rol del agente y estructuras de rendición de cuentas en programas sociales mexicanos. El caso del programa 3x1 en Zacatecas", *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 4 (2), pp. 73-101. Disponible en web en <http://doi.org/10.7770/RCHDYCP-V4N2-ART539> (consultado en mayo 2016)
- González, J. y G. González (2011): "Entre autonomía y clientelismo: clubes de migrantes zacatecanos", *Desacatos*, (36), pp. 85-106.
- González Rodríguez, J. (2011): El programa 3x1 para migrantes. Datos y referencias para una revisión complementaria, LX legislatura No. 111, México.
- Govela, R., I. Román y R. Flores (2004): Planes, políticas y actores económicos en Jalisco en el marco de la liberalización económica, Guadalajara: ITESO.
- Hernández, R. y W. Pansters (2012): "La democracia en México y el retorno del PRI", *Foro Internacional*, LII (4), pp. 755-795.
- Herrera, F. (2013): "Enfoques y políticas de desarrollo rural en México. Una revisión de su construcción institucional", *Gestión y Política Pública*, XXII, (1), pp. 131-159.
- Hevia, F. (2010): "Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el Programa Progresos/Oportunidades en el sur de Veracruz", *Desacatos*, (34), pp. 119-132.
- Howlett, M. (1991): "Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instrument Choice", *Policy Studies Journal*, Vol 19 (2).
- Ibarra, J., H. González y L. Sotres (2013): "Aspectos políticos de la dependencia financiera en los municipios mexicanos", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58 (217), pp. 139-170.

- Ímaz, C. (2004): "Poder político de las organizaciones transnacionales de migrantes mexicanos en sus comunidades de origen. Estudio comparativo de Clubes Sociales de migrantes en Nayarit-California y Puebla-Nueva York", en G. Lanly y B. Valenzuela, eds., *Club de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos. La política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*, México: Universidad de Guadalajara, pp. 375-422.
- Iskander, N. (2012): *Partners in Organizing: Engagement between Migrants and the State in the Production of Mexican Hometown Associations*. Nueva York University-Wagner School of Public Service, Research Paper No. 2102679. Disponible en web: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2102679 (consultado en marzo de 2016)
- Jiménez, J. (2008): "Enfoque sociológico para el estudio del liderazgo político", en *Barataria: Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, 9, pp. 189-203.
- Jones, C. O. (1970): *An introduction to the study of public policy*, Belmont: University of Pittsburgh, Duxbury press.
- Jusidman, C. (2000): "Progreso y la política social", en E. Valencia, M. Gendreau, y A. M. Tepichín, eds., *Los dilemas de la política social ¿Cómo combatir la pobreza?*, México: UDEG/ITESO/UIA, pp. 175-187.
- Lanly, G. y V. Hamann (2004): "Solidaridades transfronterizas y la emergencia de una sociedad civil transnacional: la participación de los clubes de migrantes en el desarrollo local del Occidente de México", en G. Lanly y B. Valenzuela, eds., *Club de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos. La política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*, México: Universidad de Guadalajara, pp. 127-174.
- Lanly, G., y Valenzuela, B. (2004). *Club de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos. La política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*. México: Universidad de Guadalajara.
- Lanzaro, J. (2001): *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO/Asdi.
- Lanzaro, J. (2012): "Presidencialismo con partidos y sin partidos", *Presidencialismo y parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Lehoucq, F., G. Negretto, G., F. Aparicio, B. Nacif y A. Benton (2008): "Policymaking in México under de one-party hegemony and divided government", en E. Stein y M. Tommasi, eds., *Policymaking in Latin America: How politics shapes policies* Washington, DC: Inter-American Development Bank, pp. 287-328.
- Leite, P., y S. Giorguli, coords., (2009a): *Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*. México: CONAPO.

- Leite, P., y Giorguli, S. (2009b): "Migración internacional, desarrollo y políticas sectoriales en México. Reflexiones finales", en P. Leite y S. Giorguli, coords., *Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*. México: CONAPO, pp. 455-464.
- Loeza, L. (2008): "Redes de actores sociales y liderazgos políticos: hacia nuevas formas de relación entre gobiernos y sociedad", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. L, (204), pp. 25-40.
- Lujambio, A. (2001): "Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México", en J. Lanzaro, ed., *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO/Asdi, pp. 251-280.
- Maravall, J. M. (2003): *El control de los políticos*. Madrid: Taurus.
- Márquez-Covarrubias, H. (2010): "Responsabilizar a los migrantes del desarrollo: lecciones del laboratorio social zacatecano", *Economía, Sociedad y Territorio*, X (32), pp. 99-141.
- Márquez, H. (2012): *El mundo al revés: La migración como fuente de desarrollo*, México: Miguel Ángel Porrúa / UAZ.
- Márquez, H. y R. Delgado (2012): *Espejismos del río de oro. Dialéctica de la migración y el desarrollo en México*, México: Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Martínez, C. (2007): "Políticas migratorias en el estado de Jalisco", en R. Fernández, R. García, R. Clariond y A. Vila, eds., *Las políticas migratorias en los estados de México. Una evaluación*, México: ITAM/PORRÚA/UAZ, pp. 141-161.
- Martínez, R. (2007): "Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales", en J. Cortázar, ed., *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*, New York: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 63-118.
- Marván, M. (1997): "Un régimen democrático en un Estado autoritario", *Revista Renglones*, (38), pp. 5-10.
- Massey, D., J. Durand y N. Malone (2009): *Detrás de la trama: Políticas migratorias entre México y Estados Unidos*. México: UAZ/Miguel Ángel Porrúa.
- Matland, R. (1995): "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation", *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 5 (2), pp. 145-174.
- May, P. y A. Jochim (2013): "Policy regime perspectives: Policies, politics, and governing", *Policy Studies Journal*, 41 (3), pp. 426-452. Disponible en web: <http://doi.org/10.1111/psj.12024> (Consultado en marzo 2015).
- Medellín, P. (2004): "La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad", *Serie Políticas Sociales*, vol. 93, United Nations Publications.

- Meichsner, S. (2007): “El campo político en la perspectiva teórica de Bourdieu” *Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 2 (3), Disponible en web: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=211015576006> (consultado en abril 2015)
- Meny, I. y J. Thoenig (1992): *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Mettenheim, K. (2001): “Presidencialismo, democracia y gobernabilidad en Brasil”, en J. Lanzaro, ed., *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, pp. 163-188.
- Meyer, L. (2016): “John M. Ackerman. El mito de la transición democrática”, *Revista Mexicana de Sociología*, 78 (2), pp. 321-325.
- Moctezuma, M. (2006): “Entusiasmo Estatal por la inversión productiva de los mexicanos que residen en el extranjero”, en C. González, ed., *Relaciones Estado-Diáspora II. La perspectiva de América Latina y El Caribe*. México: SRE/IME/UAZ, pp. 91-112.
- Moctezuma, M. (2008): “El migrante colectivo transnacional: Senda que avanza y reflexión que se estanca”, *Sociológica*, 66, (año 23), pp. 93-119.
- Moctezuma, M. y O. Pérez (2006): “Remesas colectivas, estado y formas organizativas de los mexicanos en EUA”, en R. Fernández, R. García y A. Vila, eds., *El Programa 3x1 para Migrantes ¿Primera política transnacional en México?*, México: Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial/Miguel Ángel Porrua, UAZ, ITAM, pp. 119-138.
- Montiel Armas, I. (2009): “Migración y despoblamiento en el occidente de México. El caso de la Costa Alegre de Jalisco”, en J. Arroyo y S. Berumen, eds., *Migración a Estados Unidos: remesas, autoempleo e informalidad laboral*, Guadalajara: UDG/INM, pp. 55-68.
- Narro, J., D. Moctezuma y D. De la Fuente (2013): “Descalabros y desafíos de la política social en México”, *Problemas del Desarrollo*, 44 (174), pp. 9-34. Disponible en web: [http://doi.org/10.1016/S0301-7036\(13\)71886-8](http://doi.org/10.1016/S0301-7036(13)71886-8) (consultado en mayo 2016)
- Natera, A. (2001): *El liderazgo político en la sociedad democrática*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Natera, A. (2004): *Percepciones y estilos de liderazgo local en la España democrática*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Servicio de Publicaciones, Madrid.
- Natera, A. (2005): “El factor liderazgo en la gestión de redes de gobernanza”, en A. Natera y F. Vanaclocha, eds., *Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública*. Madrid: Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, pp. 213-236.

- Négrier, E. (2005): "El liderazgo como instrumento de estructuración territorial en las grandes ciudades: El caso de Montpellier", en A. Natera y F. Vanaclocha, eds., *Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública*. Madrid: Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, pp. 155-177.
- Neira Orjuela, F. (2008). Sistematización de las experiencias en el uso productivo de remesas para el fomento del desarrollo: un estudio de caso en proyectos productivos en el municipio de Atacheo de Ragalado, Michoacán, México, Informe de investigación, México: UNAM y Grupo Chorlavi (Fondo Mink'a).
- Ocampo, L. F. (2012): "Remesas colectivas. Cohesión social y desarrollo territorial en el Programa 3x1 para Migrantes", en A. Díaz y I. Solano, eds., *Políticas migratorias y de desarrollo en México*, México: Universidad Autónoma de Guerrero / Miguel Ángel Porrúa.
- Olaya, C. y M. Ruess (2004): "The sociological theory of Crozier and Friedberg on organized action seen through a simulation model", *InterJournal of Complex Systems*, vol 1469, (4). Disponible en web, consultado en mayo de 2016: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.120.4180>
- Olvera, A. (2015): "Moralidad pública, derechos humanos y sistema político en México", en A. Hernández y A. Suárez, eds., *Perspectivas éticas de la seguridad ciudadana en Chile y México*, Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 29-52.
- Pardo, M. (2005): "El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio", *Foro Internacional*, 182 (XLV), pp. 599-634.
- Parsons, W. (2007): Políticas públicas. Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas, México: Flacso.
- Paz, M. F. (2008): "Tensiones de la gobernanza en el México Rural", *Política y Cultura*, 30, pp. 193-208.
- Pécoud, A. (2015): "Remesas desde la perspectiva de los organismos internacionales: construcción de un desafío y elaboración de una agenda política internacional" *Migración y Desarrollo*, 13 (25), pp. 33-56.
- Portes, A. y R. Bach (1985): *Latin Journey: Cuban and Mexican Immigrants in the United States*. Berkeley: University of California Press.
- Portes, A., L. Guarnizo, L. y P. Landolt (2003): La globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina, México: Miguel Ángel Porrúa/FLACSO.
- Prats, J. (2006): "Veinte años de modernización administrativa en los países de la OCDE. Lecciones aprendidas", *Seminario Internacional sobre Modernización del Estado*, Buenos Aires.

- Ramírez, J. M. (2000): "Pobreza y participación ciudadana. Los planteamientos programáticos de Pronasol y Progreso", en E. Valencia, M. Gendreau, y A. Tepichín, eds., *Los dilemas de la política social ¿Cómo combatir la pobreza?*, México: UDEG/ITESO/UIA, pp. 349-367.
- Ramírez, R., O. Pérez y F. Hernández (2011): "Los Proyectos Productivos Financiados con Remesas y el 3X1 en los Municipios Zacatecanos y sus Formas de Organización", *Conciencia tecnológica*, 41.
- Revuelta, B. (2007): "La implementación de políticas públicas", *Dikaion*, Año 21, 16, pp. 135-156.
- Richardson, J. (2012): "New Governance or Old Governance? A Policy Style Perspective", en D. Levi-Faur, ed., *Oxford Handbooks of Governance*, New York: Oxford University Press, pp. 311-324.
- Richardson, J., G. Gustafsson y G. Jordan (1982): "The concept of Policy Style", en J. Richardson, ed., *Policy Styles in Western Europe*, Routledge Revivals, George Allen & Unwin Ltd, pp. 1-16.
- Riosmena, F. (2009): "Implicaciones de política pública en la evolución reciente de la migración mexicana a Estados Unidos: una perspectiva comparada", en P. Leite y S. Giorguli, coords., *Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*, México: CONAPO, pp. 127-169.
- Rittberger, B. y J. Richardson (2003): "Old wine in new bottles? The commission and the use of environmental policy instruments", *Public Administration*, 81 (3), pp. 575-606.
- Rivas L., M. Trujillo, F. Lámbarry, A. Chávez y J. Chávez (2013): "Diagnóstico del sistema profesional de carrera y certificación de competencias gerenciales de los servidores públicos en México", *Estudios Gerenciales*, 29 (129), pp. 428-438. Disponible en web: <http://doi.org/10.1016/j.estger.2013.11.008> (consultado en mayo 2016)
- Rivera, G., X. Bada y L. Escala (2005): "Participación cívica y política de los migrantes mexicanos en Estados Unidos: las asociaciones de paisanos en Los Ángeles y Chicago", en *Mexican Migrant Social and Civic Participation in the United States*. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington, DC.
- Robles Egea, A. (2005a): El liderazgo político: aproximación a su estudio y ensayo de un esquema teórico y metodológico. Notas previas para una aplicación a Andalucía (1975-1990). Granada.
- Robles Egea, A. (2005b): "Líderes, partidos y seguidores. Las redes de apoyo partidistas", en A. Natera y F. Vanaclocha, eds., *Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública*. Madrid: Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, pp. 19-36.

- Robles Egea, A. (2009a): "Calidad de la democracia y liderazgo político", *Res Publica. Revista de filosofía política*, XVI Semana de Ética y Filosofía Política, Congreso Internacional: Presente, pasado y futuro de la democracia. Murcia, Suplemento 1, pp. 341-351.
- Robles Egea, A. (2009b): "Elites, liderazgo y democracia. Liderazgo político y calidad de la democracia", en S. Vargas, ed., *Liderazgo, políticas públicas y cambio organizacional*, Quintana Roo: Miguel Ángel Porrúa, pp. 37-75.
- Rodríguez, H. (2012): "El papel de los migrantes mexicanos en la construcción de una agenda de políticas públicas. El caso del Programa 3x1", *Region y Sociedad*, XXIV (53), pp. 231-257.
- Román, I. (2000): "Acumulación de pobreza y política social", en E. Valencia, M. Gendreau y A. Tepichín, eds., *Los dilemas de la política social ¿Cómo combatir la pobreza?*, México: UDEG/ITESO/UIA, pp. 85-94.
- Roth Deubel, A.-N. (2008): "Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?", *Estudios Políticos*, (33), pp. 67-91.
- Ruano, J. M. (2010): "Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana", *Política y Sociedad*, 47 (3), pp. 93-108.
- Ruiz, W. (2009): "Valoración de la estrategia de remesas colectivas para combatir la marginación en México", *Ra Ximhai. Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo Sustentable*, 5 (1), pp. 177-200.
- Sada, C. (2006): "El 3x1 en el contexto de las comunidades mexicanas en América del Norte. Una visión consular", en R. Fernández, R. García y A. Vila, eds., *El Programa 3x1 para Migrantes. ¿Primera Política Transnacional en México?*, México: Miguel Ángel Porrúa, UAZ, ITAM, pp. 21-44.
- Sassen, S. (2002): "Locating cities on global circuits", *Environment and Urbanization*, 14 (1), pp. 13-30. Disponible en web: <http://doi.org/10.1177/095624780201400102> (consultado en mayo 2016).
- Scharpf, F. (2000): "Institutions in comparative policy research", *Comparative Political Studies*, 33 (6/7, August/September), pp. 762-790.
- Scharpf, F. (1997): *Games real actors can play. Actor-centered institutionalism in policy research*, Boulder, Colo.: Westview Press.
- SEDESOL. (2005): Proyecto piloto 3x1 para migrantes: Innovación y fortalecimiento.
- SEDESOL. (2010): El programa 3x1 para migrantes como oportunidad de ingreso y empleo en México 2002-2010.
- Shannon, A. (2007): "Las organizaciones transnacionales como agentes del desarrollo local. Retos y oportunidades del Programa 3x1 para Migrantes" en R. Fernández, R. García y A. Vila, eds., *El Programa 3x1 para Migrantes. ¿Primera Política Transnacional en México?*, México: Porrúa, UAZ, ITAM, pp. 85-98.

- Sin Fronteras, IAP (2008): *Cambiando perspectivas: de la gestión de flujos hacia la construcción de políticas de migración con enfoque de desarrollo*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas/ Sin Fronteras / INCIDE social / Miguel Ángel Porrúa.
- Sletza, A. (2012): “La conexión migratoria en las estrategias internacionales de gobiernos subnacionales, estudio comparativo entre Jalisco y Puebla (2000-2010)”, en C. Heredia y R. Velázquez, eds., *Perspectivas migratorias II. La agenda pendiente de la migración*, México: Coyuntura y Ensayo, CIDE, pp. 291-318.
- Solano, C. (2000): “Progresas: paradojas de un programa de combate a la pobreza”, en E. Valencia, M. Gendreau, y A. Tepichín, eds., *Los dilemas de la política social ¿Cómo combatir la pobreza?*, México: UDEG/ITESO/UIA, pp. 241-256.
- Soto, S. (2006): “Programa 3x1 para Migrantes”, en C. González, ed., *Relaciones Estado-Diáspora: aproximaciones desde cuatro continentes*, México: Universidad de Zacatecas/ Porrúa/ SRE/ IME, pp. 221-238.
- Soto, S. y M. Velázquez (2006): “El proceso de institucionalización del Programa 3x1 para migrantes”, en R. Fernández, R. García y A. Vila, eds., *El Programa 3x1 para Migrantes. ¿Primera Política Trasnacional en México?*, México: Miguel Ángel Porrúa, UAZ, ITAM, pp.11-20.
- Stake, R. (1999): *Investigación con estudio de caso* (2a ed.). Madrid: Ediciones Morata.
- Stefoni, C. (2011): “Migración, remesas y desarrollo: Estado del arte de la discusión y perspectivas”, *Polis (Santiago)*, 10 (30), pp. 495-521. Disponible en web: <http://doi.org/10.4067/S0718-65682011000300023> (consultado en mayo 2016).
- Subirats, J. (1991): “El proceso de formación de políticas en España. Algunas hipótesis”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 9, pp. 199-216.
- Subirats, J. (1992a): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: INAP.
- Subirats, J. (1992b): “Un problema de Estilo. La formación de políticas públicas en España. Exploración sobre los Elementos distintivos de nuestro «Policy Style»”, *Cuadernos y Debates*, 38, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Subirats, J., P. Knoepfel, C. Larrue y F. Varone (2008): *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Thomas, J. y M. Grindle (1994): “Political Leadership and Policy Characteristics in Population Policy Reform”, *Population and Development Review*, 20, pp. 51-70.
- Tucker, R. (1995): *Politics as leadership*. University of Missouri Press.
- Tuirán, R. (2000): *Migración México-Estados Unidos Presente y futuro*. México: Consejo Nacional de Población CONAPO.
- Tuirán, R. (2002): “Migración, remesas y desarrollo”, *La situación demográfica de México*. México: Consejo Nacional de Población CONAPO.

- Valencia, E. (2003): “Acuerdo goblal, diferencias múltiples. Posibilidades de transformaciones en la política social mexicana”, en M. Gendreau y E. Valencia, eds., *Hacia la transformación de la política social en México*, México: UIP/UdeG/ITESO/UNICEF/INDESOL, pp. 85-102.
- Valencia, E., M. Gendreau y A. Tepichín (2000): *Los dilemas de la política social ¿cómo combatir la pobreza?* México: UDEG/ITESO/UIA.
- Valenzuela, B. (2004): “Retos y perspectivas de la sociedad civil migrante: entre la participación política transnacional y la quimera del desarrollo local”, en G. Lanly y B. Valenzuela, eds., *Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos. La política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*, Guadalajara: Universidad de Guadalajara, pp. 455-488.
- Valenzuela, B. (2006a): “La instauración del 3x1 en Jalisco. El acomodo de los gobiernos locales a una política adoptada por el gobierno del Estado”, en R. Fernández, R. García y A. Vila, eds., *El Programa 3x1 para Migrantes. ¿Primera Política Trasnacional en México?*, México: Miguel Ángel Porrúa/ UAZ/ ITAM, pp. 139-156.
- Valenzuela, B. (2006b): “Notas acerca de una presencia solicitada. Los viajes de los gobernadores mexicanos a las comunidades de migrantes regionales en los Estados Unidos”, *Carta económica regional*, 19 (98), pp. 38-49.
- Valenzuela, B. (2007): “Definición de acciones y políticas públicas estatales hacia la migración a Estados Unidos. El papel de las organizaciones de migrantes”, en R. Fernández, R. García, R. Clariond, y A. Vila, eds., *Las políticas migratorias en los estados de México. Una evaluación*. México: ITAM/Universidad Autónoma de Zacatecas, Miguel Ángel Porrúa, pp. 17-43.
- Vargas-Hernández, J. (2008): “El desarrollo de las instituciones y las políticas agrícolas y rurales en México en los primeros años de implementación del tratado de libre comercio de América del Norte”, *Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade*, 2 (2), pp. 138-171.
- Vargas, S. (2009): *Liderazgo, políticas públicas y cambio organizacional. Lecciones desde Iberoamérica*. México: Universidad de Quintana Roo/ Porrúa.
- Velázquez, R. y J. Schiavon (2012): “El fenómeno migratorio en el marco de la relación México-Estados Unidos: Percepciones y realidades”, en C. Heredia y R. Velázquez, eds., *Perspectivas migratorias II. La agenda pendiente de la migración*, México: Coyuntura y Ensayo. CIDE, pp. 233-261.
- Vennesson, P. (2013): “Estudios de caso y seguimiento de procesos: teorías y prácticas”, en D. Della Porta y M. Keating, eds., *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*. Madrid: Ediciones Akal, pp. 237-254.

- Villareal, M. (2009): "Participación ciudadana y políticas públicas", en Comisión Estatal Electoral Nuevo Leon, ed., *Décimo Certamen de Ensayo Político*, México: Monterrey.
- Yin, R. (2009): "Case Study Research: Design and Methods" en L. Bickman y D. Rog, eds., *Essential guide to qualitative methods in organizational research*, Vol. 5. Sage Publications. En web <http://doi.org/10.1097/FCH.0b013e31822dda9e> (consultado en mayo 2016)
- Zamudio, P. (2009): *Rancheros en Chicago. Vida y conciencia en una historia de migrantes*. México: Miguel Ángel Porrúa / UAZ.
- Zavala, Z. (2007): *Sueltas y descarriadas: mujeres de aula. Consecuencias de la escolarización en las expectativas de vida de las jóvenes rurales*, Tesis inédita de maestría, CIESAS-Unidad Occidente.
- Zenteno, R., G. Yrizar, L. Pedraza y Escobar, D. (2009): *Evaluación externa de diseño, consistencia y resultados 2008 del Programa 3x1 estatal*, México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Ziccardi, A. (1999): "Los actores de la participación ciudadana", *Instituto de Investigaciones Sociales*, vol 18, UNAM, pp. 1-9.
- Ziccardi, A. (2004): *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: IIS-UNAM, COMECOS, INDESOL.
- Ziccardi, A. (2012): "Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México". *Gestión y política pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 187-226.
- Zúñiga, E., J. Arroyo, A. Escobar y G. Verduzco (2006): *Migración México-Estados Unidos. Implicaciones y retos para ambos países*. México: Consejo Nacional de Población/ Universidad de Guadalajara/ Centro de estudios superiores en Antropología Social/ Casa Juan Pablos / El Colegio de México.
- Zúñiga, E., P. Leite y A. Nava (2004): *La nueva era de las migraciones: Características de la migración internacional en México*, México: Consejo Nacional de Población CONAPO.
- Zurbriggen, C. (2006): "El Institucionalismo centrado en los actores: Una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas", *Revista de Ciencia Política*, 26 (1), Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 67-83.

Anexos metodológicos

I. Guiones de entrevista por tipo de actor

Guión de entrevista con líder migrante

A) Características de la organización migrante

Historia de la federación (año de nacimiento, contexto en el que surge, clubs que lo componen, estatutos para elegir y renovar el liderazgo)

Principales acciones realizadas (otras sin esquema 3x1)

Ventajas de conformar una federación

Cómo **recaudan** recursos para hacer posible sus acciones (¿cuánto recaudan promedio?)

Redes con otras organizaciones en México y Estados Unidos (qué beneficios consiguen: patrocinios, estatus) y con **otras federaciones** ¿funciona la figura de Confederación?

Contacto con **instituciones gubernamentales** mexicanas en USA (consulados) y en México (interlocución, empoderamiento: ¿cómo sucedió la liberación de recursos estatales en 2012?)

Y en **Estados Unidos** ¿cómo se consigue ser regidora de la ciudad de Elgin, presidente del distrito escolar, o tener un cargo en la alcaldía de Melrose Park? ¿Negociaciones, votaciones?

B) Interacción con el Programa

Interacción con **normativa**: Capacitación sobre ROP y presentación de proyectos (obra, productivos, transparencia, contraloría),

Participación activa: modificación a las ROP, acceso a las propuestas de los Ayuntamientos, toma de decisiones informadas y consensadas en el COVAM.

Relación con **cada actor** (Alcaldes, Gobierno del Estado, Delegación, SEDESOL) tensiones y formas de limar asperezas ¿mediadores? ¿Por qué dejaron de participar en el programa? Consecuencias del **cambio de interlocutores** por cambio en el periodo de gobierno.

Control: seguimiento a los recursos y ejecución de obras y proyectos, evaluación de la gestión. **Autoridad** para señalar **inconsistencias**.

Relación con las **comunidades de origen**, club espejo, contraloría,

Municipios en los que se considera una relación de **tipo ideal y su opuesto**.

Imposición/consenso, anticipativo/reactivo

C) Características personales del líder,

Socialización primaria (nacimiento, escolarización, características familiares, condiciones de migración y asentamiento)

Socialización secundaria (contacto con clubs de migrantes, contacto con la federación, militancia en partidos políticos, membresía en organizaciones civiles)

Guión de entrevista semi-estructurada

Director nacional del Programa 3x1: Samuel Berkstein

1. Gestación y modelo actual

- *Problema que atiende el programa y cambio social propuesto (modificación objetivos, ¿lazos con la comunidad?)*
- *Claves de la continuidad previa y para que sea viable a futuro.*
- *Aspectos críticos: hace 10 años se consideraban la confianza entre los actores, transparencia en el proceso y legitimidad de los proyectos (efecto propulsor hacia la capacidad de agencia de las comunidades).*

2. Sistema de acción. La implementación y los actores.

- *Conciliación de los intereses y fines que persiguen los actores (tres niveles de gobierno y clubs de migrantes) (apropiación y asimilación)*
- *Flexibilidad y adaptaciones toleradas (factores contextuales y actores relevantes que desempeñen un papel significativo en la interpretación y ejecución de la política)*
- *Colaboración con otros programas federales*
- *Cómo se entiende el éxito de la política (¿cumplir objetivos, eficiencia recursos, iniciativas de adaptación de ejecutores?)*

3. Policy Style

- *Cómo identifica la dirección del Programa los binomios: imposición/consenso y anticipación/reacción*

4. Diálogo con los migrantes

- *La influencia de los migrantes en la orientación normativa: las ROP, los lineamientos, los formatos, la designación de los miembros del comité.*
- *Resolución de conflictos: ejemplo caso del Frente Binacional Michoacano*

Guión de entrevista semi-estructurada Jefe del Programa 3x1 en la Delegación

1. Gestación y modelo actual

- *Problema que atiende el programa y cambio social propuesto*
- *Claves de la permanencia previa y elementos vitales para que sea viable a futuro.*

2. La implementación y los actores.

- *Construcción del vínculo de la Delegación con los clubs y federaciones de migrantes. ¿Cuántos tienen registrados?*
- *Papel de la Delegación en la difusión del programa hacia las comunidades y hacia los clubs de migrantes. Capacitación (presentación de propuestas y presupuestos, plataforma electrónica, etc.)*
- *Papel del municipio en la operación del programa*
- *Acciones para dar transparencia en el proceso*
- *Necesidades más reiteradas de los clubs de migrantes*
- *¿Cómo se lleva a cabo la selección de proyectos (previamente y durante el COVAM)?*
- *Conciliación de los intereses y fines que persiguen los municipios y los clubs de migrantes*
- *Flexibilidad y adaptaciones toleradas (factores contextuales: emergencias, cruzada, interpretación de prioridades, intervención de actores relevantes –grupos de presión–)*
- *Supervisión de obras, comités de contraloría, acciones vinculantes a sus inconformidades*
- *Evaluación de las acciones, la conformidad de los actores (municipios, migrantes)*

3. Percepción de la política

- *Cómo se entiende el éxito de la política*
- *Cómo identifica la dirección del Programa los binomios: imposición/consenso y anticipación/reacción*
- *La percepción del programa por los beneficiarios en la comunidad*

4. Bases de datos

- *Desglose por municipio de los ejercicios 2002-2015 con: Número y tipo de obras y proyectos, presupuesto ejercido por cada actor –federal, estatal, municipio y participantes–, con nombre del club y en su caso federación a la que pertenece. Actas de COVAM de validación de los mismos ciclos.*
- *Presupuesto disponible en 2016. Fechas de COVAM.*

Guión de entrevista semi-estructurada

Coordinador del Programa en el Gobierno del Estado Jalisco

1. Gestación y modelo actual

- *Problema que atiende el programa y cambio social propuesto (modificación objetivos, ¿lazos con la comunidad?)*
- *Claves de la continuidad previa y para que sea viable a futuro.*
- *Aspectos críticos: hace 10 años se consideraban la confianza entre los actores, transparencia en el proceso y legitimidad de los proyectos (efecto propulsor hacia la capacidad de agencia de las comunidades).*

2. Sistema de acción. La implementación y los actores.

- *Papel de los Gobiernos del Estado en diseño de reglas, recepción de propuestas, elección de acciones, seguimiento a proyectos, evaluación*
- *Colaboración con la Delegación, la SEDESOL, los municipios*
- *Flexibilidad o no en la conciliación de los intereses y fines que persiguen los actores (tres niveles de gobierno y clubs de migrantes) (apropiación y asimilación)*
- *Colaboración con otros programas Estatales*
- *Cómo se entiende el éxito de la política (¿cumplir objetivos, eficiencia recursos, iniciativas de adaptación de ejecutores?)*

3. Percepción sobre el estilo de la política y la implementación

- *Cómo identifica la dirección del Programa los binomios: imposición/consenso y anticipación/reacción*

4. Diálogo con los migrantes

- *¿Cómo se consensa con los migrantes las obras y la aportación Estatal?*
- *¿Existe coordinación entre el programa federal y el 3x1 estatal?*
- *Hay organizaciones de migrantes que no participan en el federal y si en el estatal*

Guión de entrevista semi-estructurada

Presidente municipal

1. Contexto migración y contacto con migrantes

- Conocimiento sobre los flujos migratorios de población local hacia Estados Unidos
- Contacto con actores (líderes, clubs, federaciones) en Estados Unidos (previos y actuales)

2. Antecedentes y Gestión del Programa

- ¿Cómo conoció el Programa 3x1 para migrantes?
- **Antecedentes** de obras y proyectos en el municipio
- Papel del municipio en la **operación** (solicitud, ejecución, supervisión, evaluación) del programa
- Interacción con **normativa**: Capacitación sobre ROP y presentación de proyectos (obra, productivos, transparencia, contraloría),
- **Participación activa**: modificación a las ROP, acceso a las propuestas de los Ayuntamientos, toma de decisiones informadas y consensadas en el COVAM.
- **Promoción** del programa por el ayuntamiento hacia los clubs de migrantes.
- **Capacitación** a los clubs en la presentación de propuestas – presupuestos para obra, planes productivos, plataforma electrónica nueva etc.
- **Transparencia** en el proceso de recepción y evaluación de proyectos (ante los migrantes, y ante los actores de la comunidad) (Capacitación a comités de contraloría, acciones vinculantes a sus inconformidades)
- Fomento de la **participación** de los clubs de migrantes
- **Necesidades** más sentidas de los clubs de migrantes que se interesan por participar en el programa?
- **Priorización** de las acciones cuando no existe presupuesto suficiente - Conciliación de los intereses y fines que persiguen los municipios y los clubs de migrantes
- **Evaluación** de las acciones, la conformidad de los actores (comunidad y migrantes)

3. Percepción sobre el tipo de política y el estilo de implementación

- Cómo identifica en la dirección del Programa (los binomios: imposición/consenso y anticipación/reacción)
- La percepción del programa por los beneficiarios en la comunidad
- Cómo se interpreta el éxito de esta política pública (¿cumplir objetivos, eficiencia recursos, iniciativas de adaptación de ejecutores?)

4. Liderazgo local del Alcalde

- **Socialización primaria** (nacimiento, escolarización, características familiares)
- **Socialización secundaria** (contacto con activismo o partidos políticos, membresía en organizaciones civiles, puestos públicos anteriores)

Anexo II. Federaciones de migrantes vinculadas con Jalisco

Tabla. Federaciones de clubes Jaliscienses que radican en Estados Unidos			
Nombre de la organización	Ciudad	Registro IME 2015	Registro SEDESOL 2016
Federación Jaliscience del Medio Oeste	Chicago, Illinois	x	x
Fundación Jalisco USA	Los Angeles, California	x	x
Federación Jalisco del Norte de California	Sacramento, California	x	x
Federación Jalisciense San Francisco	San Francisco, California	x	x
Federación de Clubes Jalisciencies de Orange County	Santa Ana, California	x	
Federación de clubes Jaliscienses del Sur de California	Los Angeles, California		x
Fundación de Clubes Jaliscienses	San Bernardino, California		x
Federación Jaliscienses de Nevada	Nevada		x
Federación de Washington	Washington		x
Fuente: elaboración propia con la información pública del IME 2015 en www.ime.gob.mx/DirectorioOrganizaciones/ y la base de datos de "Clubes y federaciones registradas en el Consulado de febrero 2012 a abril 2016" conseguida en la Delegación de SEDESOL Jalisco.			

Anexo III. Estado del Arte consultado para la formulación del Problema

Estado del arte sobre el Programa 3x1 para migrantes			
Autor	Bibliografía	Tema	Categorías
Aguirre, Azucena y Brenda Valdés (2012)	Azucena Aguirre Crespo y Brenda Elisa Valdés Corona "Migración y Gobernanza: Reflexiones sobre los procesos de gobernanza en la relación de la diáspora con el gobierno mexicano" en Heredia y Velazquez (eds) Perspectivas migratorias II. La agenda pendiente de la migración. Coyuntura y Ensayo. CIDE	Participación de la sociedad civil organizada en negociación, preparación, decisión e implementación de políticas. Evalúan la existencia y calidad de los procesos de gobernanza regional en la relación de las diásporas con sus gobiernos de origen.	Estado del arte Relación con gobierno Simulación
Arias, Patricia (2012)	Arias, Patricia (2012) Migración y remesas ¿Los límites del capital social? En Heredia y Velazquez (eds) Perspectivas migratorias II. La agenda pendiente de la migración. Coyuntura y Ensayo. CIDE.	Análisis del capital social de los migrantes y su vínculo con el origen. Cambio de modelo migratorio y transformación del mundo rural.	Estado del arte Simulación Remesas desarrollo origen Programa 3x1 problema diseño
Arroyo Alejandro, J. y María Isabel Corvera (2009)	Jesús Arroyo Alejandro y María Isabel Corvera (2009) Migración México-Estados Unidos desde pequeñas ciudades del occidente de México, autoempleo y desarrollo regional. En Arroyo Alejandro, Jesús y Berumen Sandoval, Salvador. Migración a Estados Unidos: remesas, autoempleo e informalidad laboral. Guadalajara, UDG/INM pp227-278	Las remesas constituyen un capital semilla para emprender negocios. Y para activar la economía en las zonas de expulsión migratoria.	Jalisco Remesas y Desarrollo
Arroyo Alejandro, J. y Salvador Berumen Sandoval (coords) (2009)	(2009) Migración a Estados Unidos: remesas, autoempleo e informalidad laboral. México: DGE ediciones/Universidad de Guadalajara	Doble impacto de migración y sus remesas. Genera dependencia de los que se quedan respecto a estos recursos que muchas veces son utilizadas para financiar la salida de nuevos migrantes. Por otra parte, también crean micronegocios y generan empleos en pequeña escala.	Migración y Desarrollo
Canales, A. 2006	Canales, A., 2006. Remesas y desarrollo en México. Una visión crítica desde la macroeconomía. Papeles de población, octubre-diciembre(50).	Diseño del Programa	Remesas
Canales, A. y Bianca Carrizales (2009)	Alejandro Canales y Bianca Carrizales (2009) Migración, remesas y desarrollo local. El papel de las remesas en la formación de negocios en Zapotlanejo, Jalisco. En Arroyo Alejandro, Jesús y Berumen Sandoval, Salvador. Migración a Estados Unidos: remesas, autoempleo e informalidad laboral. Guadalajara, UDG/INM pp317-335	Uso de las remesas para proyectos productivos. Poco relevante. Reflejo de la falta de políticas públicas para fomento a productivos.	Jalisco Remesas y Desarrollo
COEPO (2012)	COEPO (2012) Jalisco en el lugar decimotercero del índice de intensidad migratoria. Nota informativa 26 enero 2012.	Número de migrantes Jalisco	Jalisco Simulación
Cortina, et al. 2005	Cortina, J., De la Garza, R. & Ochoa-Reza, E., 2005. Remesas: límites al optimismo. Foreign Affairs en Español, pp. 27-36, vol. 5, núm. 3.	Diseño del Programa	Remesas
Cruz, M. 2008	Cruz, M., 2008. Análisis del marco lógico en la Evaluación de Programas Sociales. Caso 3x1 para migrantes. Tesis para obtener el grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.	Diseño, monitoreo y evaluación Evaluación de política social con marco lógico, ejemplo 3x1	Marco lógico Evaluación
Díaz Garay, A. 2009	Díaz, A., 2009. Transnacional Social Mexicana. Alcances y limitaciones del programa 3x1 para Migrantes en Guerrero. Trayectorias, volumen 11(número 29), pp. 117-131.	Desmitificar remesas y desarrollo, migrante sujeto social y político	Sujeto migrante
Díaz Garay, Alejandro (2012)	Díaz Garay, Alejandro (2012) "Políticas migratorias y de desarrollo de las organizaciones de migrantes guerrerenses radicados en Estados Unidos" en Alejandro Díaz e Irma Solano (coords) Políticas migratorias y de desarrollo en México. México: Universidad Autónoma de Guerrero / Miguel Ángel Porrúa pp 79-104	Clubes en guerrero, relación con 3x1, recomendaciones de política pública	Liderazgo Uso político del programa Simulación
Durand, Jorge (2012)	Durand, Jorge (2012) "Versiones y dimensiones de la migración global" en Heredia y Velazquez (eds) Perspectivas migratorias II. La agenda pendiente de la migración . Coyuntura y Ensayo. CIDE, pp 21-48	Analiza flujos migratorios globales a partir de datos del Banco Mundial (2011)	Contexto migración
Escala-Rabadán, Luis (2004)	Escala-Rabadán, Luis (2004) "Migración y formas organizativas en los Estados Unidos: los clubes y federaciones de migrantes mexicanos en California" en Lanly y Valenzuela (comps.) Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos. La política transnacional de la nueva sociedad civil migrante. México: Universidad de Guadalajara, pp 425-454	Clubes influencia política, transnacionalismo. A mayor capital social (extensión y fortaleza de sus vínculos, y su transformación en asociaciones formales) los migrantes tendrán acceso a más y mejores oportunidades tanto en sus sociedades de destino como en las de origen. p.448	Estado del arte Remesas Transnacionalismo Jalisco
Fernández R., et al (2006)	Fernández, R., García, R. y Freyer, A., 2006. El Programa 3x1 para Migrantes: ¿Primera política Transnacional en México?. México: ITAM-Universidad Autónoma de Zacatecas-M.A. Porrúa.	Diseño del Programa	Política pública
Franzoni Lobo, Josefina (2015)	Franzoni, Josefina (2015) Cultura política de migrantes indígenas a Estados Unidos y Participación ciudadana. México: CONACULTA/ FONCA/ MA Porrúa 248p	Cultura política, definición teórica y caso de estudio en dos etnias, relacionadas con flujos migratorios.	Cultura política Estado del arte
Frias, N. et al (2006)	Frias, N., Ibarra, M. y Rivera, L., 2006. La organización comunitaria. Actor ausente en la reglamentación del programa 3x1 para migrantes en Hidalgo. En: El programa 3x1 para migrantes: ¿Primera política transnacional en México?. México: Miguel Ángel Porrúa-UAZ-ITAM, pp. 171-195.	Compara 3x1 obra con defectos vs productivo integra más a migrantes	Implementación Organización comunitaria
Garcés y Márquez (2007)	Garcés, C. y Márquez, B., 2007. Política y programas con incidencia en la migración interna y la distribución territorial de la población. México, CELADE-División de población.	Diseño del Programa	Política pública
García, María, O. Pérez y A. Salazar, (2011)	García, María, O. Pérez y A. Salazar, 2011. Proyectos productivos del Programa 3x1 en Zacatecas durante el período 2002-2007. Revisión documental. Vértice Universitario, pp. año 13, no. 49, enero marzo, consultado en http://estudiosdeldesarrollo.net/documentos/proy_prod.pdf..	Descripción proceso solicitud proys productivos	Proyectos productivos

García Zamora, Rodolfo (2002)	García, Rodolfo 2002. Migración, remesas y desarrollo local. México: Universidad Autónoma de Zacatecas,	Las organizaciones de migrantes son un nuevo actor binacional que puede fortalecer el desarrollo local y regional, planteado como una prioridad de las nuevas políticas públicas que urgen en México.	Implementación 3x1 Liderazgo Corrupción Top-Down
García Zamora, Rodolfo (2005)	García, R., 2005. Migración internacional y remesas colectivas en Zacatecas. Impactos y desafíos del Programa 3x1. Foreign Affairs en Español., Volumen 5, número 2, julio-septiembre, pp. 43-52.	Transitar de acciones filantrópicas hacia desarrollo local y transnacional. Relación entre el gobierno y los clubes de migrantes	Relación clubes y gobierno Organización comunitaria
García Zamora, Rodolfo (2006)	García, R., 2006. La experiencia del programa 3x1 en México. El 3x1 y los retos de los proyectos productivos en Zacatecas. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México.	Diseño del Programa. Proyectos productivos	Diseño, implementación
García Zamora, Rodolfo (2007a)	García, R., 2007a. El programa 3x1: Una evaluación de sus aportes y perspectivas. El programa tres por uno y los retos de los proyectos productivos. México: Miguel Ángel Porrúa.		Impacto
García Zamora, Rodolfo (2007b)	García, R., 2007b. El Programa tres por uno de remesas colectivas en México. Lecciones y desafíos. Migraciones Internacionales, Volumen 4, número 1, enero-junio, pp. 165-172.	Aportes, Problemas de diseño y funcionamiento	Impacto social
García Zamora, Rodolfo (2008)	García, R., 2007. Migración internacional, remesas y desarrollo en México al inicio del s.XXI. Migración y reconfiguración transnacional y flujos de población.. México: Universidad Iberoamericana de Puebla.	Remesas, flujos de población, desarrollo	Impacto social
García Zamora, Rodolfo (2012)	García, Rodolfo 2012. Crisis, migración y desarrollo. Los actores sociales y el reto de las nuevas políticas públicas en México. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas	De la filantropía al desarrollo regional con enfoque transnacional, los actores sociales y el desagio de nuevas políticas públicas	Estado del arte Programa 3x1 Migración y desarrollo
García Zamora, Rodolfo (2012b)	García, R., 2012b. Cero migración: Declive de la migración internacional y el reto del empleo nacional. Migraciones Internacionales (en línea), Volumen 6, julio diciembre, fecha de consulta 1 de agosto de 2013 en www.redalyc.org/articulo.oa?id=151230890009 .	Migración, datos demográficos. Diseño del programa	Diseño
González, J. (2011)	González, J., 2011. El programa 3x1 para migrantes. Datos y referencias para una revisión complementaria, México: CESOP Cámara de Diputados, LX Legislatura.	Origen del Programa.	Diseño, Impacto
Heredia Zubieta, C. y Rafael Velázquez Flores 2012	2012 <i>Perspectivas migratorias II. La agenda pendiente de la migración</i> . Coyuntura y Ensayo. CIDE	Principales actores del fenómeno en relación con el proceso de la gobernanza global y la discusión sobre el capital social y la movilidad laboral en la migración	Capital social y gobernanza
Ímaz, Cecilia (2004)	Ímaz, Cecilia (2004) "Poder político de las organizaciones transnacionales de migrantes mexicanos en sus comunidades de origen. Estudio comparativo de Clubes Sociales de migrantes en Nayarit-California y Puebla-Nueva York" en Lanly y Valenzuela (comps.) Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos. La política transnacional de la nueva sociedad civil migrante. México: Universidad de Guadalajara, pp 375-422	Clubes, transnacionalismo, influencia social	Clubes influencia local Participación política Liderazgo clubes Transnacionalidad
Lanly, Guillaume y Basilia Valenzuela (2004)	Lanly, Guillaume y Valenzuela, Basilia (2004) "Introducción" en Lanly y Valenzuela (comps.) Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos. La política transnacional de la nueva sociedad civil migrante. México: Universidad de Guadalajara, pp 11-36	Clubes, concepto, relación con el Estado.	Clubes corporativismo Estado del arte
Lanly, Guillaume y Volker Hamann (2004)	Guillaume Lanly y Volker Hamann (2004) Solidaridades transfronterizas y la emergencia de una sociedad civil transnacional: la participación de los clubes de migrantes en el desarrollo local del Occidente de México. en Lanly y Valenzuela (comps.) Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos. La política transnacional de la nueva sociedad civil migrante. México: Universidad de Guadalajara, pp 127-174	Aparición de los clubes y sus iniciativas hacia la comunidad de origen, basada en la elaboración y el financiamiento de proyectos de infraestructura, sociedad civil transnacional.	Jalisco
Márquez Covarrubias H. y Raúl Delgado Wise (2012)	(2012) Espejismos del río de oro. Dialéctica de la migración y el desarrollo en México. México: Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma de Zacatecas.	Las prescripciones políticas de la agenda política internacional (ONU, BM y BID) no conectan el fenómeno migratorio con alternativas orientadas a superar los problemas del desarrollo que afrontan países subdesarrollados. Crítica la idea de que las remesas son instrumento clave del desarrollo. Propone un marco teórico para entender las migraciones en el contexto del capitalismo neoliberal con una nueva división internacional del trabajo.	Estado del arte Contexto migración Migración y Desarrollo
Marquez Covarrubias, H (2012)	2012 El mundo al revés	Concepto remesas	Remesas colectivas
Martínez, Cynthia (2007)	Cynthia Martínez (2007) "Políticas migratorias en el estado de Jalisco". En Fernández de Castro, García, Clariond y Vila (coords) Las políticas migratorias en los estados de México. Una evaluación. México: ITAM/Universidad Autónoma de Zacatecas, Miguel Ángel Porrúa, pp 141-161	Políticas migratorias en Jalisco	Jalisco Programas migrantes Estado del arte
Moctezuma, Miguel y Oscar Perez Veyna (2006)	2006 Remesas colectivas, estado y formas organizativas de los mexicanos en EUA	A favor desarrollo Remesas colectivas sin Estado	Remesas colectivas normativo a favor
Montiel Armas, Israel (2009)	Montiel Armas, Israel (2009) Migración y despoblamiento en el occidente de México. El caso de la costa alegre de Jalisco. En Arroyo Alejandro, Jesús y Berumen Sandoval, Salvador. Migración a Estados Unidos: remesas, autoempleo e informalidad laboral. Guadalajara, UDG/INM p.55-68	Despoblamiento zona occidente del país, por migración. Profundiza en costa chica de Jalisco.	Jalisco

Ocampo Marín, Luis (2012)	(2012) "Remesas colectivas. Cohesión social y desarrollo territorial en el Programa 3x1 para Migrantes" en Alejandro Díaz e Irma Solano (coords) Políticas migratorias y de desarrollo en México. México: Universidad Autónoma de Guerrero / Miguel Ángel Porrúa pp53-78	Dinámicas de cohesión social en el 3x1 para migrantes que refuerzan o debilitan el desarrollo territorial: participación comunitaria, interacción sociedad-gobierno y desarrollo local.	Estado del arte Simulación 3x1
Pécoud, A. 2015	(2015) "Remesas desde la perspectiva de los organismos internacionales: construcción de un desafío y elaboración de una agenda política internacional" en Migración y Desarrollo, Universidad Autónoma de Zacatecas, vol 13, num 25, pp 33-56	Análisis de los discursos de los organismos internacionales sobre remesas, éstas desarrollan una visión del mundo en un contexto ideológico y político, y de comporta una serie de prescripciones.	Remesas y desarrollo
Ramírez, R., Perez, O. y Hernández, F., 2011.	Ramírez, R., Perez, O. y Hernández, F., 2011. Los proyectos productivos financiados con remesas y el 3x1 en los municipios zacatecanos y sus formas de organización. <i>Conciencia Tecnológica</i> , pp. núm 41, enero-junio, pp 13-21.	Organización migrantes	Diseño
Rodríguez, H., 2012	Rodríguez, H., 2012. El papel de los migrantes mexicanos en la construcción de una agenda de políticas públicas. El caso del Programa 3x1. <i>Región y Sociedad</i> , Volumen 24, número 53, enero-abril. México..	Migrantes nuevo actor civil, causas de la migración, cambios cualitativos en patrones	Origen, Diseño, agenda
Ruiz Ochoa, Wilfrido (2009)	Ruiz, W., 2009. Valoración de la estrategia de remesas colectivas para combatir la marginación en México. <i>Ra Ximhai</i> , pp. pp 1-17, enero-abril, año/vol 5, número 1.	Análisis crítico Programa	Remesas colectivas Evaluación
Shannon, A., 2007.	Shannon, A., 2007. Las organizaciones transnacionales como agentes del desarrollo local. Retos y oportunidades del programa 3x1 para migrantes. En: <i>Redes transnacionales en la Cuenca de los Huracanes. Un aporte a los estudios interamericanos</i> . México: ITAM-Porrúa.	Desarrollo local	Diseño
Sin Fronteras, IAP (coord)	(2008) Cambiando perspectivas: de la gestión de flujos hacia la construcción de políticas de migración con enfoque de desarrollo. México: Universidad Autónoma de Zacatecas/INCIDE Social, A.C./ Miguel Ángel Porrúa	Diagnóstico sobre necesidades de una política migratoria integral	Contexto México Políticas migratorias Desarrollo
Soto, S., 2006.	Soto, S., 2006. Programa 3x1 para migrantes.. México: Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial, Universidad Autónoma de Zacatecas, consultado en agosto 2013 en http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/rimd/coleccion_a_merica_latina/relaciones-estado1/RelacionesEstado1_8programa3x1.pdf .	Inicio del programa, promotores, objetivos, logros hasta 2005	Origen, Diseño y evolución
Sletza, A. 2012	Adriana Sletza Ortega (2012) La conexión migratoria en las estrategias internacionales de gobiernos subnacionales, estudio comparativo entre Jalisco y Puebla (2000-2010) En Heredia y Velazquez (eds) <i>Perspectivas migratorias II. La agenda pendiente de la migración. Coyuntura y Ensayo. CIDE</i> .	Mostrar la importancia de la emigración como internacionalización local "desde abajo" sobre la cual los gobiernos estatales despliegan estrategias de relaciones internacionales.	Estado del arte Contexto clubs Jalisco
Tuirán, R., 2000.	Tuirán, R., 2000. <i>Migración México-Estados Unidos. Opciones de Política</i> . México: Secretaría de Gobernación / Consejo Nacional de Población / Secretaría de Relaciones Exteriores.	Política pública sobre migración.	Diseño Agenda
Valenzuela, Basilia (2004)	Valenzuela, Basilia (2004) "Retos y perspectivas de la sociedad civil migrante: entre la participación política transnacional y la quimera del desarrollo local" en Lanly y Valenzuela (comps.) <i>Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos. La política transnacional de la nueva sociedad civil migrante</i> . México: Universidad de Guadalajara, pp 455-488	Clubes trabajan en la sobrevivencia cultural, canalizan demandas y reclamos hacia el Estado de origen, en torno al bienestar y cambio social. Sus problemáticas de la organización en términos de membresía y de consecución de fines.	Estado del Arte Clubes incidencia Liderazgo Participación política
Valenzuela, Basilia (2006)	Basilia Valenzuela (2006) La instauración del 3x1 en Jalisco. El acomodo de los gobiernos locales a una política adoptada por el gobierno del estado. En Rafael Fernandez, Rodolfo García y Ana Vila, <i>El Programa 3x1 para migrantes ¿Primera política transnacional en México? ITAM/UAZ/PORRÚA</i> pp. 139-156	3x1 en Jalisco, respuesta de los gobiernos locales.	Jalisco
Valenzuela, Basilia (2007)	(2007) "Definición de acciones y políticas públicas estatales hacia la migración a Estados Unidos. El papel de las organizaciones de migrantes". En Fernández de Castro, García, Clariond y Vila (coords) <i>Las políticas migratorias en los estados de México. Una evaluación</i> . México: ITAM/Universidad Autónoma de Zacatecas, Miguel Ángel Porrúa, pp. 17-43	La creciente participación de organizaciones migrantes en las políticas públicas se centra sobre todo en el desarrollo local concretadas en el programa 3x1.	Estado del arte Clubs organización y participación Relación con gobierno
Velázquez Flores, Rafael y Jorge A. Schiavon (2012)	"El fenómeno migratorio en el marco de la relación México-Estados Unidos: Percepciones y realidades" en Heredia y Velazquez (eds) <i>Perspectivas migratorias II. La agenda pendiente de la migración. Coyuntura y Ensayo. CIDE</i> .	La relación entre México y Estados Unidos en torno al fenómeno migratorio	Contexto México en 2000 Contexto migración
Zamudio, Patricia (2009)	Zamudio, Patricia (2009) <i>Rancheros en Chicago: Vida y conciencia en una historia de migrantes. UAZ/ MA Porrúa</i>	Estudio de caso de organizaciones de Huejuquilla en Chicago. Consolidación de clubes, tipos, dificultades "adherencias", liderazgos y conflictos.	Liderazgo
Zúñiga Herrera, Elena, Jesús Arroyo Alejandro, Agustín Escobar Latapí y Gustavo Verduco Igartúa (coords.) (2006)	"Introducción. Implicaciones, retos y perspectivas de la migración México-Estados Unidos" en <i>Migración México-Estados Unidos Implicaciones y retos para ambos países</i> . Elena Zúñiga, Jesús Arroyo, Agustín Escobar, Gustavo Verduco, (coords.) México: Consejo Nacional de Población/ Universidad de Guadalajara/ Centro de estudios superiores en Antropología Social/ Casa Juan Pablos / El Colegio de México.	Presentar estudios realizados por investigadores de los dos países involucrados, acerca de las implicaciones demográficas, sociales económicas y políticas de la migración México-Estados Unidos, así como los retos y perspectivas que plantea el fenómeno.	Contexto migración